

### Rechtsfragen zum Handlungskonzept "Tolerantes Brandenburg" und seiner Umsetzung. Teil I: Fragen zur Organisation, Finanzierung, parteipolitischen Neutralität und zu Art. 7a LV

Iwers, Steffen Johann

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Iwers, S. J. (2019). *Rechtsfragen zum Handlungskonzept "Tolerantes Brandenburg" und seiner Umsetzung. Teil I: Fragen zur Organisation, Finanzierung, parteipolitischen Neutralität und zu Art. 7a LV.* (Wahlperiode Brandenburg, 6/61). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-63124-4>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## **Rechtsfragen zum Handlungskonzept „Tolerantes Brandenburg“ und seiner Umsetzung**

### **Teil I: Fragen zur Organisation, Finanzierung, parteipolitischen Neutralität und zu Art. 7a LV**

Bearbeiter: Dr. Steffen Johann Iwers

Datum: 22. Mai 2019

---

Die Ausarbeitungen des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

---

## Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	4
B.	Stellungnahme .....	7
I.	Keine gesetzliche Grundlage für die Umsetzung des Handlungskonzeptes erforderlich (zu Frage 1) .....	7
1.	Staatsleitung als verfassungsunmittelbare Aufgabe der Landesregierung.....	7
a)	Gegenstand .....	8
aa)	Politische Führung.....	8
bb)	Integration.....	9
cc)	Informationskompetenz .....	10
b)	Handlungsinstrumentarium der Landesregierung .....	11
2.	Handlungskonzept als Gegenstand der Staatsleitung .....	12
a)	Entstehung, Organisationsstruktur und Inhalte des Handlungskonzeptes.....	12
aa)	Handlungskonzept als Reaktion auf rechtsextremistische Gewalt.....	12
bb)	Inhalte.....	14
cc)	Organisationsstruktur.....	16
(1)	Beratungsnetzwerk .....	17
(2)	Koordinierungsstelle.....	20
(3)	Förderung.....	21
b)	Ergebnis: Handlungskonzept ist staatsleitende Tätigkeit .....	21
3.	Keine gesetzliche Grundlage für das Handlungskonzept erforderlich .....	24
a)	Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes.....	24
b)	Kein Totalvorbehalt zugunsten des Parlaments, sondern Gewaltenteilung .....	26
c)	Entscheidungen mit Grundrechtsrelevanz .....	27
aa)	Öffentlichkeitsarbeit, Integrationsaufgabe.....	27
bb)	Förderpolitik.....	29
d)	Entscheidungen ohne Grundrechtsrelevanz .....	31
II.	Strukturelles Zusammenwirken der Landesregierung mit dem Beratungsnetzwerk (zu Frage 2).....	32
1.	Vorbemerkung .....	32
2.	Keine Beschränkung durch die Gemeinwohlbindung des Landes.....	34
3.	Keine Beschränkung durch Pflicht des Landes, Staatsaufgaben selbst wahrzunehmen.....	36

4.	Keine verfassungsrechtlichen Begrenzungen .....	40
a)	Art. 7a LV, Schutz des friedlichen Zusammenlebens.....	41
b)	Demokratieprinzip .....	43
5.	Ergebnis .....	43
III.	Verein gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit als Geschäftsstelle des Aktionsbündnisses (zu Frage 3) .....	44
IV.	Neutralitätsgebot und staatliche Förderung (zu den Fragen 5 bis 13) .....	45
1.	Neutralitätsgebot und Art. 7a LV.....	45
a)	Verhältnis des Neutralitätsgebots zu Art. 7a LV (zu den Fragen 9 und 11).....	45
aa)	Neutralitätsgebot .....	45
bb)	Keine Einschränkung durch Art. 7a LV .....	48
b)	Konzentration des Handlungskonzeptes allein auf den Rechtsextremismus (zu Frage 12) .....	49
2.	Bindung der Beteiligten an das Neutralitätsgebot.....	50
a)	Keine Bindung privater Dritter an das Neutralitätsgebot (zu den Fragen 5 bis 7) .....	50
b)	Beteiligung öffentlicher Stellen (zu Frage 10) .....	53
3.	Voraussetzungen, Einstellung und Rückforderung der Förderung .....	57
a)	Voraussetzungen der Aufrechterhaltung der Förderung, Pflicht zur Rückforderung (zu Frage 8) .....	57
b)	Zusammenwirken mit „linksradikalen oder linksextremistischen“ Vereinigungen (zu Frage 13) .....	62
c)	Steht eine Förderung einer Beschaffung entgegen? (zu Frage 4) .....	62
V.	Zusammenfassende Beantwortung der Fragen .....	64
1.	Frage 1 (Gesetzliche Grundlage) .....	64
2.	Frage 2 (Einbeziehung privater Dritter) .....	64
3.	Frage 3 (Geschäftsstelle) .....	64
4.	Fragen 4 bis 13 (Neutralitätsgebot und staatliche Förderung).....	65
a)	Neutralitätsgebot und Art. 7a LV .....	65
b)	Konzentration des Handlungskonzeptes auf den Rechtsextremismus.....	65
c)	Personale Reichweite des Neutralitätsgebots .....	65
d)	Voraussetzungen, Einstellung und Rückforderung der Förderung .....	66
e)	Förderung und Beschaffung; Wirkung des Art. 7a LV für private Dritte.....	67

## A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst (PBD) wurde um rechtliche Prüfung des von der Auftraggeberin wie folgt dargestellten Sachverhalts gebeten: 1998 sei von der Landesregierung das Handlungskonzept „Tolerantes Brandenburg“ ins Leben gerufen worden, auf dessen Grundlage ein sogenanntes Beratungsnetzwerk aus privatrechtlich verfassten Akteuren gebildet worden sei. Dieses besteht gegenwärtig aus dem „Aktionsbündnis gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit“, dem Verein „Opferperspektive e.V.“, der „Brandenburgischen Sportjugend im Landessportbund Brandenburg e.V.“ sowie den „Regionalen Arbeitsstellen für Bildung, Integration und Demokratie“ und den „Mobilen Beratungsteams des Brandenburgischen Instituts für Gemeinwesenberatung“. Die beiden letztgenannten Akteure seien Teile des Trägervereins „Demokratie und Integration Brandenburg e.V.“, das Aktionsbündnis werde vom „Verein gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit e.V.“ gesteuert. Federführend für die Umsetzung des Handlungskonzepts und damit für das Beratungsnetzwerk in seiner Gesamtheit sei die mittlerweile in der Staatskanzlei angesiedelte Koordinierungsstelle „Tolerantes Brandenburg/Bündnis für Brandenburg“. Weiterhin gebe es eine Vielzahl von staatlichen und nicht-staatlichen Kooperationspartnern des Beratungsnetzwerks „Tolerantes Brandenburg“. Insbesondere erfolge auch ein wechselseitiger Informationsaustausch zwischen dem Landesverfassungsschutz und der Koordinierungsstelle „Tolerantes Brandenburg/Bündnis für Brandenburg“ sowie dem Landesverfassungsschutz und dem Beratungsnetzwerk „Tolerantes Brandenburg“, also auch zwischen dem Landesverfassungsschutz und den privatrechtlich verfassten Akteuren des Netzwerks. Hinzu komme, dass es Verbindungen zwischen den so bezeichneten zivilgesellschaftlichen Akteuren des Beratungsnetzwerks „Tolerantes Brandenburg“ und linksradikalen sowie gar linksextremistischen Personen, Gruppen und Organen im nichtstaatlichen Sinne gebe.

Im Einzelnen lauten die zu begutachtenden Fragestellungen wie folgt:

- 1) Ist es mit der Brandenburgischen Landesverfassung und dem Grundgesetz vereinbar, dass das Handlungskonzept „Tolerantes Brandenburg“, welches der Ausgangspunkt für die Arbeit des Beratungsnetzwerks ist, nicht in Form eines Parlamentsgesetzes umgesetzt wurde?
- 2) Verstößt es gegen verfassungsrechtliche Vorschriften (Grundgesetz oder Brandenburgische Landesverfassung), dass sich das Land Brandenburg zur Umsetzung des staatli-

chen Handlungskonzepts „Tolerantes Brandenburgs" vorwiegend nichtstaatlicher Akteure bedient?

3) Ist es als verfassungs- und verwaltungsrechtskonform zu betrachten, dass durch Beschluss der Landesregierung vom 12. September 2011 die Aufgabe der administrativen Koordination des „Aktionsbündnisses gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit", mithin einer offenbar hoheitlichen Aufgabe, die vorher von einer Organisationseinheit des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport wahrgenommen wurde, zum Jahresbeginn 2012 via Einrichtung einer Geschäftsstelle dem neu gegründeten „Verein gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit e.V." übertragen wurde (vgl. LT-Drs. 6/10605)?

4) Verstößt es gegen verfassungsrechtliche und/oder haushaltsrechtliche Vorschriften, wenn die Landesregierung den Trägerverein „Demokratie und Integration Brandenburg e.V." der „Regionalen Arbeitsstellen für Bildung, Integration und Demokratie" (RAA) und der „Mobilen Beratungsteams des Brandenburgischen Instituts für Gemeinwesenberatung" finanziell fördert und sodann von den RAA und den „Mobilen Beratungsteams" Dienstleistungen gegen Entgeltzahlung in Anspruch nimmt?

5) Sind die oben genannten privatrechtlich verfassten Akteure des Beratungsnetzwerks „Tolerantes Brandenburg" aufgrund ihrer Einbindung in das staatliche Handlungskonzept und/oder ihrer zum Teil nicht unerheblichen finanziellen Förderung durch die Landesregierung an das staatliche Neutralitätsgebot gebunden?

6) Verstößt es gegen das staatliche Neutralitätsgebot und/oder gegen das Gebot der Chancengleichheit der Parteien, wenn sich die privatrechtlich verfassten Akteure des Beratungsnetzwerks „Tolerantes Brandenburg" mit ihrer Arbeit ausdrücklich gegen die Alternative für Deutschland positionieren, beispielsweise durch Aufrufe zu entsprechenden Demonstrationen und Kundgebungen?

7) Verstößt es gegen das staatliche Neutralitätsgebot und/oder gegen das Gebot der Chancengleichheit der Parteien, wenn sich die privatrechtlich verfassten Akteure des Beratungsnetzwerks „Tolerantes Brandenburg" mit ihrer Arbeit gegen von der Alternative für Deutschland vertretene Positionen wenden oder Kampagnen gegen „Rechtspopulismus" initiieren, wodurch sich Dritten aufdrängt, dass die Alternative für Deutschland gemeint ist, ohne dass sie aber expressis verbis genannt wird?

8) Unter welchen Voraussetzungen sind die zuständigen staatlichen Stellen des Landes Brandenburg rechtlich dazu verpflichtet, die finanzielle Förderung von gegen das staatliche Neutralitätsgebot und/oder gegen das Gebot der Chancengleichheit der Parteien verstoßenden privaten Akteuren des Beratungsnetzwerks „Tolerantes Brandenburg“ für die Zukunft einzustellen oder gar zurückzufordern?

9) Kann Art. 7a der Verfassung des Landes Brandenburg (LV) die Arbeit staatlicher Stellen i.S.d. § 1 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz Brandenburg gegen die Alternative für Deutschland, im Besonderen der Koordinierungsstelle „Tolerantes Brandenburg/Bündnis für Brandenburg“, verfassungsrechtlich rechtfertigen? Wenn ja, unter welchen Voraussetzungen?

10) Vermag Art. 7a LV die Arbeit privatrechtlich verfasster, aber staatlich geförderter Akteure, insbesondere der oben genannten des Beratungsnetzwerks „Tolerantes Brandenburg“ und dessen, das heißt des Netzwerks, sogenannter zivilgesellschaftlicher Kooperationspartner, gegen die Alternative für Deutschland und/oder ihre politischen Ziele verfassungsrechtlich zu rechtfertigen? Wenn ja, unter welchen Voraussetzungen?

11) In welchem Verhältnis stehen das staatliche Neutralitätsgebot und Art. 7a LV und wie ist ein etwaiger Widerspruch verfassungsrechtlich aufzulösen?

12) Wie ist vor dem Hintergrund des Art. 7a LV, insbesondere des 1. Halbsatzes, verfassungsrechtlich zu rechtfertigen, dass sich das Handlungskonzept nur gegen Rechtsextremismus und formal auch gegen Islamismus, nicht aber gegen Linksextremismus wendet? Verletzt dieses Vorgehen verfassungsrechtliche Bestimmungen?

13) Verstößt es gegen Art. 7a LV, insbesondere gegen den 1. Halbsatz, oder gegen andere Verfassungsnormen, wenn private Vereine oder Trägervereine von privaten Akteuren des Beratungsnetzwerks „Tolerantes Brandenburg“, die vom Land Brandenburg finanziell gefördert werden, mit linksradikalen oder gar linksextremistischen Vereinigungen kooperieren, wie dies beispielsweise der „Verein gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit e.V.“ durch den Ankauf von Bildrechten von der „Antifa Wittstock“ tat?

14) Verstößt der oben genannte wechselseitige Informationsaustausch zwischen dem Landesverfassungsschutz und der Koordinierungsstelle „Tolerantes Brandenburg/Bündnis für Brandenburg“ und/oder derjenige zwischen dem Landesverfassungsschutz und den

privatrechtlichen, „zivilgesellschaftlichen“ Akteuren des Beratungsnetzwerks „Tolerantes Brandenburg“ gegen einfaches Recht, insbesondere gegen das Brandenburgische Verfassungsschutzgesetz, oder gar gegen verfassungsrechtliche Vorschriften? (Wenn nein, wo sind die rechtlichen Grenzen hinsichtlich des Inhalts des jeweiligen Austauschs?)

Die Fragen 1 bis 13 werden im vorliegenden Teil I des Gutachtens erörtert. Frage 14 wird in Teil II gesondert behandelt.

## **B. Stellungnahme**

### **I. Keine gesetzliche Grundlage für die Umsetzung des Handlungskonzeptes erforderlich (zu Frage 1)**

Das Handlungskonzept „Tolerantes Brandenburg“ (im Folgenden: Handlungskonzept) ist der staatsleitenden Tätigkeit der Landesregierung zuzuordnen und bedarf damit prinzipiell keiner gesetzlichen Grundlage. Dies gilt auch für seine tatsächliche Realisierung.

#### **1. Staatsleitung als verfassungsunmittelbare Aufgabe der Landesregierung**

Weder das Grundgesetz (GG) noch die Landesverfassung beinhalten eine (abschließende) Beschreibung der den Regierungen zugewiesenen Funktionen, sondern nennen nur „vereinzelt Aufgaben als Teilausschnitte einer im Übrigen vorausgesetzten Gesamtaufgabe“<sup>1</sup>. Grund dieser verfassungsnormativen Zurückhaltung ist die Erkenntnis, dass sich die Regierungstätigkeit ihrem Wesen nach als innovativ darstellt und sich deshalb einer vollständigen systematischen Auffächerung entzieht. Der gegenständliche Kompetenzbereich der Regierung ist prinzipiell offen und findet seine Grenzen im Gefüge der Staatsgewalten: Was nicht den übrigen Staatsgewalten – der Gesetzgebung und der Rechtsprechung – vorbehalten ist, kann grundsätzlich zum Gegenstand gouvernementaler Betätigung gemacht werden.<sup>2</sup> Die politische Führung oder Staatsleitung wird in der parlamentarischen Demokratie den (Bundes- oder Landes)Regierungen dabei als aus der Gesamtheit ihrer (Einzel-)Kompetenzen folgend<sup>3</sup> zugewiesen.<sup>4</sup> „Für die Regierungskompetenz zur Staatslei-

---

<sup>1</sup> Oldiges/Brinktrine, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 62 Rn. 23.

<sup>2</sup> Oldiges/Brinktrine (Fn. 1), Art. 62 Rn. 23.

<sup>3</sup> BVerfG, Beschl. vom 10. Mai 1960, Az. 2 BvL 76/58, juris, Rn. 20; BVerfG, Beschl. vom 15. Juli 1969, Az. 2 BvF 1/65, juris, Rn. 194; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Aufl. 2018, Art. 65 Rn. 7.

<sup>4</sup> Pieroth (Fn. 3), Art. 62 Rn. 7; M. Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Bd. 2, Art. 62 Rn. 22; Schenke, in: Bonner Kommentar, Bd. 13, Stand: Juli 2013, Art. 62 Rn. 41 f.; Uhle/Müller-Franken, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 62 Rn. 45.



tung gibt es, anders als für die Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten, keine ausdrücklichen Bestimmungen im Grundgesetz. Das Grundgesetz geht aber stillschweigend von entsprechenden Kompetenzen aus ...“.<sup>5</sup> Die Kompetenz zur Staatsleitung steht der Regierung allerdings nicht ausschließlich zu, die Parlamente sind hiervon nicht ausgegrenzt. Vielmehr soll es sich im Verhältnis von Regierung zu Parlament um eine „Staatsleitung zur gesamten Hand“<sup>6</sup> handeln.<sup>7</sup>

#### **a) Gegenstand**

##### **aa) Politische Führung**

Die Staatsleitung reicht über den festen Kern konkreten staatlichen Regierungshandelns (Bestellung und Abberufung oberster Staatsorgane, Haushalts- und Finanzplanung, Wehrfähigkeit, Gestaltung internationaler Beziehungen)<sup>8</sup> hinaus und „zeichnet sich – dem Wesen des Politischen gemäß – durch eine besondere Offenheit aus. Sie orientiert sich an den wechselnden Bedürfnissen der staatlichen Gemeinschaft, die sie selbst aber zugleich beeinflusst und formt. Hierbei kann sie sich auf durchaus unterschiedliche Gegenstände beziehen und unterliegt vielfachem Wandel.“<sup>9</sup> Kennzeichnend für die Staatsleitung ist die Bestimmung der Ziele und Aufgaben des Gemeinwesens, die Vorausschau und Planung, die Koordination der sich in der Gesellschaft bildenden Ideen und Bedürfnisse und ggf. deren initiative Realisierung sowie die Abwehr gesellschaftlicher oder staatlicher Krisen.<sup>10</sup> Oder anders gewendet: die „vorausschauend-planende Festlegung der Ziele und Aufgaben des Gemeinwesens, die richtungsweisende und integrative Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse unter Aufnahme der gesellschaftlich zu konstatierenden Entwicklungen und Bedürfnisse, die frühzeitige Erkennung und Artikulation sich abzeichnender Problemlagen einschließlich der initiativen Ausarbeitung und Auswahl von Lösungsmöglichkeiten, die Abwehr von gesellschaftlichen und staatlichen Krisen sowie das Einwirken

---

<sup>5</sup> BVerfG, Beschl. vom 26. Juni 2002, Az. 1 BvR 558/91, 1 BvR 1428/91, juris, Rn. 56.

<sup>6</sup> *Oldiges/Brinktrine* (Fn. 1), Art. 62 Rn. 28, unter Hinweis auf *Friesenhahn*, m.w.N.; *Schenke* (Fn. 4), Art. 62 Rn. 43.

<sup>7</sup> BVerfG, Beschl. vom 26. Juni 2002, Az. 1 BvR 670/91, juris, Rn. 73; BVerfG, Urt. vom 27. Febr. 2018, Az. 2 BvE 1/16, juris, Rn. 51.

<sup>8</sup> *Schenke* (Fn. 4), Art. 62 Rn. 41.

<sup>9</sup> *Schenke* (Fn. 4), Art. 62 Rn. 41.

<sup>10</sup> *M. Schröder* (Fn. 4), Art. 62 Rn. 22.

auf die europäische und internationale Politik ....“<sup>11</sup> Der Regierung wird eine „Anstoß- und Initiativfunktion“ zugewiesen, die sie befähigt, Herausforderungen aufzugreifen, Prioritäten zu setzen und bestimmte Gegenstände zur „Staatsaufgabe“ zu machen.<sup>12</sup> „Regierung“ wird in diesem Sinne zutreffend als Wahrnehmung eines Freiraums politischer Gestaltungsfreiheit qualifiziert.<sup>13</sup>

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat die Kompetenz der Regierung zur Staatsleitung schließlich auch dahin qualifiziert, diese Ziele auf die in einer Demokratie wichtige Gewinnung politischer Legitimation und umfasse die Mitwirkung an der Erfüllung konkreter öffentlicher Aufgaben außerhalb der Tätigkeit der Administration.<sup>14</sup> Es handele sich um die „politische Führung, die verantwortliche Leitung des Ganzen der inneren und äußeren Politik“<sup>15</sup>.

## **bb) Integration**

Indem die Regierung im Rahmen ihrer staatsleitenden Tätigkeit die gemeinsamen Aufgaben der staatlich organisierten Gemeinschaft artikuliert und verwirklicht, „nach Möglichkeit in breitem Konsens mit den politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Kräften“<sup>16</sup>, wirkt sie integrierend in die Gesellschaft. Auch dies ist Zielstellung der Regierungstätigkeit.<sup>17</sup> Der PBD hat in diesem Sinne erst jüngst eingehend dargestellt,<sup>18</sup> dass die Öffentlichkeitsarbeit staatlicher Organe, zuvörderst die der Regierung, auch der Erhaltung des Grundkonsenses im demokratischen Gemeinwesen zu dienen vermag: Die Regierung kann offensiv für die freiheitliche demokratische Grundordnung und die sie prägenden Elemente eintreten. Im hier interessierenden Zusammenhang ist zudem auf Art. 7a LV (Schutz des friedlichen Zusammenlebens) zu verweisen (eingehend unten, II. 4. a), wonach das Land – und somit auch die Landesregierung – das friedliche Zusammenleben

---

<sup>11</sup> Uhle/Müller-Franken (Fn. 4), Art. 62 Rn. 45.

<sup>12</sup> M. Schröder, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 64 Rn. 27.

<sup>13</sup> Oldiges/Brinktrine (Fn. 1), Art. 62 Rn. 27.

<sup>14</sup> BVerfG, Beschl. vom 26. Juni 2002, Az. 1 BvR 558/91, 1 BvR 1428/9, juris, Rn. 52.

<sup>15</sup> BVerfG, Beschl. vom 26. Juni 2002, Az. 1 BvR 670/91, juris, Rn. 73.

<sup>16</sup> M. Schröder (Fn. 12), § 64 Rn. 31.

<sup>17</sup> M. Schröder (Fn. 12), § 64 Rn. 31.

<sup>18</sup> Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. Iwers), Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, S. 30 f., m.w.N.

der Menschen schützt und der Verbreitung rassistischen und fremdenfeindlichen Gedankenguts entgegentritt.

### **cc) Informationskompetenz**

Zur Staatsleitung rechnet auch die Kompetenz zur Information der Bevölkerung. Zu dieser zählt nicht nur die „klassische“ Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, die auf die Darstellung und Erläuterung konkreten Regierungshandelns zielt und das Werben um Unterstützung beinhaltet, sondern hierüber hinaus allgemein die auf die Integration des Staatsvolks gerichtete Orientierung der Bürger durch Aufklärung, Beratung und Verhaltensempfehlung.<sup>19</sup>

Das BVerfG beschreibt diese Aufgabenstellung wie folgt: „Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und gesetzgebenden Körperschaften ist nicht nur zulässig, sondern auch notwendig, um den Grundkonsens im demokratischen Gemeinwesen lebendig zu erhalten. Darunter fällt namentlich die Darlegung und Erläuterung der Politik der Regierung hinsichtlich getroffener Maßnahmen und künftiger Vorhaben angesichts bestehender oder sich abzeichnender Probleme sowie die sachgerechte, objektiv gehaltene Information über den Bürger unmittelbar betreffende Fragen und wichtige Vorgänge auch außerhalb oder weit im Vorfeld der eigenen gestaltenden politischen Tätigkeit.“<sup>20</sup> In einer auf ein hohes Maß an Selbstverantwortung der Bürger bei der Lösung gesellschaftlicher Probleme ausgerichteten politischen Ordnung sei von der Regierungsaufgabe auch die Verbreitung von Informationen erfasst, welche die Bürger zur eigenverantwortlichen Mitwirkung an der Problembewältigung befähigen. Dementsprechend erwarteten die Bürger für ihre persönliche Meinungsbildung und Orientierung von der Regierung Informationen, wenn diese andernfalls nicht verfügbar wären. Dies könne insbesondere Bereiche betreffen, in denen die Informationsversorgung der Bevölkerung auf interessengeleiteten, mit dem Risiko der Einseitigkeit verbundenen Informationen beruhe und die gesellschaftlichen Kräfte nicht ausreichten, um ein hinreichendes Informationsgleichgewicht herzustellen. Von der Staatsleitung in diesem Sinne werde nicht nur die Aufgabe erfasst, durch rechtzeitige öffentliche Information die Bewältigung von Konflikten in Staat und Gesellschaft zu erleichtern, sondern auch, auf

---

<sup>19</sup> *Pieroth* (Fn. 3), Art. 6 Rn. 8; *Schenke* (Fn. 4), Art. 65 Rn. 162; *Mandelartz*, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, DÖV 1989, S. 509, 512; Beispiele staatlicher Berichte bei *Martini/Kühl*, Der informierende Staat als Katalysator der Meinungsbildung im digitalen Zeitalter, DÖV 2013, S. 573, 575 f., und bei *Schoch*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 37 Rn. 66 f.; krit. etwa *P. M. Huber*, Die Informationstätigkeit der öffentlichen Hand, JZ 2003, S. 290, 295.

<sup>20</sup> BVerfG, Urt. vom 16. Dez. 2014, Az. 2 BvE 2/14, juris, Rn. 40.

diese Weise neuen, oft kurzfristig auftretenden Herausforderungen entgegenzutreten, auf Krisen schnell und sachgerecht zu reagieren sowie den Bürgern zu Orientierungen zu verhelfen.<sup>21</sup>

In Bezug auf die Tätigkeit der Bundeszentrale für politische Bildung hat das BVerfG schließlich ausgeführt, die aus der Staatsleitung folgende Aufgabe der Information der Bevölkerung gestatte es der Bundesregierung, die Bürger mit solchen Informationen zu versorgen, deren diese zur Mitwirkung an der demokratischen Willensbildung bedürfen. Angesichts dessen sei es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass die Bundesregierung eine Bundeszentrale für politische Bildung unterhält, die ihrerseits publizistische Foren für politische Debatten betreibt. Eingebunden in einen Bildungsauftrag sei diese auch nicht von vornherein darauf verwiesen, alle im Rahmen von Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Meinungen formal gleich zu behandeln; vielmehr könne sie insoweit auch wertende Unterscheidungen treffen, habe dabei aber Ausgewogenheit und rechtsstaatliche Distanz zu wahren.

#### **b) Handlungsinstrumentarium der Landesregierung**

Zur Wahrnehmung ihrer staatleitenden Funktion steht der Regierung „ein breites Handlungsspektrum zu Gebote, das ihr in einer mit anderen Verfassungsorganen kaum vergleichbaren Weise flexibles, der Regierungsfunktion besonders adäquates Handeln ermöglicht. Es schließt rechtlich geformte Instrumente (Gesetzesinitiative, Einzel- und Organisationsakte) ebenso ein wie politische Steuerung und Einflussnahme durch (Regierungs-)Programme, Meinungsäußerungen zu politisch bedeutsamen Fragen, Empfehlungen und die Öffentlichkeitswerbung.“<sup>22</sup>

Die Regierungen sind Organe, die auch Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Ihre Doppelseigenschaft als Regierungs- und Verwaltungsorgane ermöglicht ihnen die Verknüpfung der Regierungs- mit der Verwaltungstätigkeit. Die Regierung kann daher die ihr nachgeordnete Verwaltung für ihre Initiativen in Anspruch nehmen (allerdings nicht im Sinne einer ge-

---

<sup>21</sup> BVerfG, Beschl. vom 26. Juni 2002, Az. 1 BvR 558/91, 1 BvR 1428/91, juris, Rn. 53 f.; BVerfG, Beschl. vom 26. Juni 2002, Az. 1 BvR 670/91, juris, Rn. 74 f.; vgl. auch BVerfG, Urt. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, juris, Rn. 63 ff.; BVerfG, Beschl. vom 23. Febr. 1983, Az. 2 BvR 1765/82, juris, Rn. 53.

<sup>22</sup> M. Schröder (Fn. 4), Art. 62 Rn. 27; vgl. auch Schenke (Fn. 4), Art. 62 Rn. 44.

setzesvollziehenden Tätigkeit)<sup>23</sup>. So kann die Verwaltung als Ressource der Regierungsfunktion oder die Teilhabe an der Regierungsfunktion zur Steuerung der Verwaltung dienen.<sup>24</sup> Es ist weiter anerkannt, dass sich die Regierung, gerade etwa zur Erhaltung des Grundkonsenses der Bevölkerung, auch (staats-)externer Instrumentarien bedienen kann, so der Massenmedien oder des Diskurses mit Verbänden oder gesellschaftlich relevanten Gruppen.<sup>25</sup>

## **2. Handlungskonzept als Gegenstand der Staatsleitung**

### **a) Entstehung, Organisationsstruktur und Inhalte des Handlungskonzeptes**

Das „Handlungskonzept der Landesregierung für eine demokratische Gesellschaft mit Zivilcourage gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit“ trägt den Titel „‘Tolerantes Brandenburg’ – für eine starke und lebendige Demokratie“.<sup>26</sup> Seine Ausrichtung wird deutlich, wenn in der Art einer Präambel als Leitmotiv einleitend Art. 2 Abs. 1 LV zitiert wird: „Brandenburg ist ein freiheitliches, rechtsstaatliches, soziales, dem Frieden und der Gerechtigkeit, dem Schutz der natürlichen Umwelt und der Kultur verpflichtetes demokratisches Land, welches die Zusammenarbeit mit anderen Völkern, insbesondere mit dem polnischen Nachbarn, anstrebt.“

#### **aa) Handlungskonzept als Reaktion auf rechtsextremistische Gewalt**

Das Handlungskonzept ist in Reaktion auf rechtsextremistische Aktivitäten und Gewalttaten, die in Brandenburg ab dem Jahre 1991 einsetzten und in den Jahren 1997 und 1998 zu einer umfassenden staatlich-gesamtgesellschaftlichen Reaktion führten, entstanden. Der aktuelle Bericht der Landesregierung zur Umsetzung des Handlungskonzeptes<sup>27</sup> zitiert insofern aus der vor dem Landtag Brandenburg abgegebenen Regierungserklärung des damaligen Ministerpräsidenten Stolpe zur Notwendigkeit eines gesamtgesellschaftlichen

---

<sup>23</sup> BVerfG, Beschl. vom 26. Juni 2002, Az. 1 BvR 558/91, 1 BvR 1428/91, juris, Rn. 57, 86: „Zur Ausführung von Gesetzen durch administrative Maßnahmen ist die Bundesregierung im Zuge ihrer Staatsleitung nicht befugt.“ Die Informationskompetenz der Bundesregierung endet andererseits „nicht schon dort, wo zur Behandlung einer Thematik zusätzlich ein Handeln von Staatsorganen mit anderer Verbandskompetenz in Betracht kommt, etwa das der Landesregierungen im Zuge der Wahrnehmung ihrer eigenen staatsleitenden Aufgabe oder das der Verwaltung im Rahmen polizeilicher Gefahrenabwehr.“

<sup>24</sup> M. Schröder (Fn. 4), Art. 62 Rn. 27, 29.

<sup>25</sup> M. Schröder (Fn. 4), Art. 62 Rn. 35.

<sup>26</sup> LT-Drs. 4/1850.

<sup>27</sup> 8. Bericht der Landesregierung Umsetzung des Handlungskonzeptes „Tolerantes Brandenburg“ vom 14. Juni 2018, LT-Drs. 6/8946, S. 3.

Handlungsansatzes wie folgt: „[D]ie Bekämpfung von Gewaltkriminalität, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit [bleibt] eine vordringliche Aufgabe. Der Prävention kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Eine wirksame Vorbeugung scheint nach allen Erfahrungen aus dem In- und Ausland nur möglich, wenn sie von der Gesellschaft betrieben wird. Deshalb hat die Landesregierung Repräsentanten gesellschaftlich bedeutsamer Kräfte in Brandenburg zur Bildung des ´Aktionsbündnisses gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit` aufgerufen, das sich am 22. Mai diesen Jahres ... konstituiert hat. Für diejenigen aber, die andere Menschen durch Gewalt oder Diskriminierung in ihrer Gesundheit und Menschenwürde verletzen, gibt es keine Entschuldigung; sie müssen wissen, daß sie harte Strafen treffen. Sie treten nicht nur die Menschenwürde mit Füßen und fügen ihren Opfern oft nicht wiedergutzumachendes Leid zu – sie sind eine Schande für unser Land.“ Parallel zur Konstituierung des Aktionsbündnisses wurde die Notwendigkeit eines abgestimmten Vorgehens der Regierung erkannt, und aus dieser Erkenntnis heraus wurde das Handlungskonzept im Juni 1998 im Rahmen einer Kabinettsvorlage beschlossen.<sup>28</sup> In seiner Regierungserklärung vom 13. November 2002 erklärte Ministerpräsident Platzeck sodann: „Wir erleben in unserem Lande immer noch zerstörerischen Hass. Wir erleben rechtsextremistische, fremdenfeindliche und antisemitische Stimmungen und Straftaten, die allem zuwiderlaufen, was wir in Brandenburg aufbauen wollen. Gegen Gewalt, gegen verbohrene Hassparolen und politischen Extremismus in unserem Lande werden wir weiterhin hart und unnachgiebig kämpfen.“<sup>29</sup> Das Handlungskonzept wurde im Jahre 2005 aktualisiert. Während das Konzept bis dahin vor allem den Ist-Zustand beschrieb und spezifische Maßnahmen vorsah, wurden nun „allgemeine systematische Leitlinien erarbeitet, die grundlegende Prinzipien und Ziele der Arbeit im Kampf gegen den Rechtsextremismus beinhalten. Integraler Bestandteil ist ebenso das Ziel der Stärkung der Demokratie“.<sup>30</sup> Im Ergebnis wurden „für ein gesamtes Bundesland Prävention, Intervention und Repression im Bereich des Rechtsextremismus aufeinander abgestimmt sowie Beratungs- und Unterstützungsstrukturen aufgebaut“<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> 8. Bericht der Landesregierung (Fn. 27), S. 3.

<sup>29</sup> 8. Bericht der Landesregierung (Fn. 27), S. 22.

<sup>30</sup> 8. Bericht der Landesregierung (Fn. 27), S. 24.

<sup>31</sup> 8. Bericht der Landesregierung (Fn. 27), S. 3 f.

## **bb) Inhalte**

Das Handlungskonzept gliedert in vier Teile. Es zeichnet zunächst ein Leitbild mit den Schwerpunkten: „Heimat mit Zukunft“ (Entwicklung der Potentiale Brandenburgs als eines demokratischen, freiheitlichen und solidarischen Landes), „Tolerantes Brandenburg – eine offene und freiheitliche Gesellschaft“, „Vernetzung, Kooperation, Konzentration“ (Vernetzung und Kooperation aller Beteiligten zugunsten des demokratischen Gemeinwesens und zur Abwehr der Feinde der Demokratie), „Erziehung Bildung, Aufklärung“ (der Heranwachsenden, aber auch der Erwachsenen zu Zivilcourage und lebendiger Demokratie), „Einsicht, Beteiligung und demokratische Achtsamkeit aller Bürgerinnen und Bürger“ (insbesondere Eintreten für die Grundwerte der Demokratie bei Anfeindungen).

Hieran schließt sich ein Überblick über die „Ursachen und Rückblick“ an, der mögliche Ursachen rechtsextremer Entwicklungen in der Gesellschaft nennt und die hiergegen ergriffenen (staatlichen und gesellschaftlichen) Maßnahmen und Anstrengungen aufzeigt.

Den Kern des Handlungskonzepts stellt sein dritter Teil dar, der drei Handlungsebenen („Handlungsebenen: Politik der klaren Signale. Sozialen Zusammenhalt stärken. Repression wirksam organisieren.“) definiert, denen bestimmte konkrete Zielstellungen und Strategien zur Zielerreichung zugeordnet werden. In Bezug auf diese Handlungsebenen führt das Konzept zunächst einleitend allgemein aus, eine stetige Verständigung auf die Grundwerte der Demokratie wie die möglichst konkrete Mitverantwortung und Beteiligung vieler Bürgerinnen und Bürger böten die beste Gewähr gegenüber Entwicklungen, die das demokratische Gemeinwesen deformierten. Hieraus folge, dass alle Anstrengungen gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Rassismus nur dann von Erfolg gekrönt würden, wenn Interaktionen und Kooperationen zum Wohle des Gemeinwesens gefördert würden. Als integriertes Programm führe das Handlungskonzept die Vorhaben der Landesregierung konzeptionell und praktisch zusammen. Eine Kombination der klaren und politischen Signale, der repressiven und der sozial-integrativen Maßnahmen lasse sich in einer freiheitlichen und offenen Gesellschaft (zwar) nicht dirigistisch verordnen, dennoch seien politisch klare Signale und sozialer Zusammenhalt langfristig wirksam. Repression sei an die Gesetzeslage gebunden. Das Zusammenspiel dieser drei Ebenen sei eine sinnvolle Kombination und die einzige wirklich erfolgversprechende Strategie.

In dem ersten der drei genannten Teilbereiche („Politik der klaren Signale“), werden wiederum drei Schwerpunkte gebildet. Zum einen sollen Demokratie und Zivilcourage ge-

stärkt werden, um vermittels einer Debatte über Ziele und Werte zu verhindern, dass sich das Bewusstsein für demokratische Grundwerte zugunsten antidemokratischer Einstellungen verschiebt. Zum anderen soll („Aufsuchen, unterstützen, ermutigen“) bürgerschaftliches Engagement unterstützt und sollen professionelle Beratung und Begleitung angeboten sowie die Vernetzung der Beteiligten gefördert werden; insbesondere in geringer besiedelten Regionen soll zudem gezielt Tendenzen der abnehmenden Identifikation mit dem Gemeinwesen entgegengewirkt werden. Schließlich sollen gesellschaftlich (kommunal) gegründete Aktionsbündnisse gefördert werden („Gesellschaftliches Handeln fördern“), die sich gegen den Rechtsextremismus wenden; besonders hervorgehoben wird das landesweit aufgestellte „Aktionsbündnis gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit“.

Der zweite Teilbereich – „Sozialen Zusammenhalt stärken“ – nimmt eine Vielzahl einzelner Beratungs-, Bildungs- und Betreuungsangebote in den Blick (Mobiles Beratungsteam, Regionale Arbeitsstellen für Ausländerarbeit, Jugendarbeit und Schule [RAA], Büros für Integration und Toleranz, Opferhilfe, Landeszentrale für politische Bildung, Gedenkstättenpädagogik, Beratung und Vernetzung der Schulen und Zusammenarbeit mit der Polizei, Maßnahmen zur Toleranzerziehung in Familien, Stärkung der Jugendarbeit, Einbeziehung von Wissenschaft, Forschung, Kultur und Sport, Antidiskriminierungsarbeit), beschreibt die Präventions- und Informationsaufgabe des Verfassungsschutzes, trifft Aussagen zur Integration von Ausländern, zu Strategien für eine soziale, die Bürger vor Ort integrierende Stadtentwicklung, zu interregionalen, grenzüberschreitenden Partnerschaften und schließlich zur Schaffung eines weltoffenen und gastfreundlichen Klimas als Standortfaktor für Wirtschaft und Tourismus.

Unter dem Titel „Repression wirksam organisieren“ propagiert das Konzept die Bildung eines konsequenten, gegen politisch motivierte Gewalttäter gerichteten Aufklärungs- und Verfolgungsdrucks durch die Strafverfolgungsbehörden, die Entwicklung ressortübergreifender Präventionsstrategien unter Einbeziehung des Landespräventionsrates, die Verhängung spürbarer und angemessener Sanktionen durch die Strafjustiz sowie den Erlass vereinsrechtlicher Verbote.

In einem abschließenden, resümierenden vierten Teil weist das Handlungskonzept „Brandenburgs Weg zu einer starken und lebendigen Demokratie“ auf und beschreibt diesen wie folgt: „Die Landesregierung bekennt sich mit Nachdruck dazu, in ihren Bemühungen



für die starke und lebendige Demokratie in Brandenburg nicht nachzulassen. Sie wird ihre Anstrengungen im Gegenteil mit aller Kraft fortsetzen, weiter ausbauen und systematisieren. Die Erziehung zu Demokratie und Toleranz muss so früh beginnen wie nur irgendmöglich. Kindertagesstätten und Grundschulen sind entscheidende Orte des frühkindlichen Erwerbs von Bildung und der Fähigkeit zur friedlichen Austragung von Konflikten. Die Landesregierung arbeitet systematisch daran, alle Schulen mit der Kompetenz auszustatten, die Ziele der starken und lebendigen Demokratie jederzeit und überall offensiv zu vertreten. Zugleich wird sich die Landesregierung mit großer Vordringlichkeit dafür einsetzen, die Vernetzung der verschiedenen Handlungsfelder und Akteure gerade auch auf der kommunalen Ebene zu verstärken. Ebenfalls fördert die Landesregierung die aktive Vernetzung aller demokratischen und bürgerschaftlichen Akteure in allen Bereichen. Die Schulen als Zentren des gemeinschaftlichen Lebens, die Gemeinden, die Vereine und Verbände sowie alle weiteren gesellschaftlichen und staatlichen Kräfte auf der lokalen Ebene müssen noch intensiver als bisher am selben Strang ziehen. Die Landesregierung wird jederzeit und überall mit aller gebotenen rechtsstaatlichen Härte gegen diejenigen vorgehen, die Demokratie und Toleranz in Brandenburg militant bekämpfen. Rechtsfreie Räume werden nirgendwo geduldet. Die Landesregierung setzt sich mit Nachdruck dafür ein, moderne Systeme der Unterstützung und Beratung von Familien auf den Weg zu bringen. Weil Information das Vertrauen in die Demokratie stärkt, muss die Aufklärungsarbeit der Landesregierung die Menschen dort erreichen, wo sie sind. Schließlich unterstützt und ermutigt die Landesregierung ganz besonders das freiwillige Engagement von Bürgerinnen und Bürgern für unser Gemeinwesen. Denn die starke und lebendige Demokratie muss Tag für Tag gelebt werden, damit das tolerante Brandenburg gedeihen kann.“

### **cc) Organisationsstruktur**

Das Handlungskonzept wird einerseits in der Form originär staatlichen Handelns durch die verschiedenen Behörden und Verwaltungsträger (Polizei und Justiz, Verfassungsschutz, Schulen und Schulverwaltung, Jugend- und Sozialämter, Kommunen, Landeszentrale für politische Bildung, Gedenkstätten) umgesetzt, darüber hinaus erfolgt aber kennzeichnend ein systematisches Einbinden des nicht-staatlichen, gesellschaftlichen Bereichs, indem gesellschaftliche Kräfte in ihren mit den inhaltlichen Zielstellungen des Handlungskonzeptes korrelierenden Bemühungen unterstützt werden. Hier wird der Staat wiederum nicht ausschließlich mit eigenen (sächlichen und personellen) Mitteln, sondern zuvörderst durch den Einsatz der das „Beratungsnetzwerk ´Tolerantes Brandenburg`“ tragenden Organisa-

tionen (nebst weiterer Kooperationspartner)<sup>32</sup> tätig, die vor allem (zumeist institutionell) gefördert<sup>33</sup> werden. Eine Schnittstellenfunktion kommt der bei der Staatskanzlei angesiedelten Koordinierungsstelle zu.

### (1) *Beratungsnetzwerk*

Dem „Beratungsnetzwerk“ gehören der „Verein Demokratie und Integration Brandenburg (mit den Arbeitsbereichen Brandenburgisches Institut für Gemeinwesenberatung/Mobiles Beratungsteam und der Regionalen Arbeitsstellen für Bildung, Integration und Demokratie und der Fachstelle Islam in Brandenburg), das Aktionsbündnis gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, die Opferperspektive sowie die Brandenburgische Sportjugend an. Das Beratungsnetzwerk wurde 2005 mit zunächst vier Akteuren gegründet, seit dem Jahr 2007 gehört ihm auch die Brandenburgische Sportjugend an. Ab dem 1. Januar 2019 wird dem Beratungsnetzwerk auch die Fachstelle Antisemitismus in Trägerschaft des Moses Mendelssohn Zentrum angehören.“<sup>34</sup> Das Beratungsnetzwerk hat sich ein Leitbild für seine Arbeit gegeben, das den lokalen Charakter der Beratung, die Notwendigkeit der Vernetzung lokaler Akteure und der (begleitenden) Öffentlichkeitsarbeit herausstellt.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> LT-Drs. 6/10331.

<sup>33</sup> Hierzu eingehend Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. /wers) (Fn. 18), S. 10 ff., m.w.N.

<sup>34</sup> LT-Drs. 6/10331, S. 2.

<sup>35</sup> Das Leitbild findet sich hier:

[http://www.tolerantes.brandenburg.de/media\\_fast/5791/Leitbild\\_Beratungsnetzwerk\\_Brandenburg.pdf](http://www.tolerantes.brandenburg.de/media_fast/5791/Leitbild_Beratungsnetzwerk_Brandenburg.pdf)

Als „verbindliche Arbeitsansätze“ werden formuliert: „• Empowerment-Ansatz: Beratung wird als ‘Hilfe zur Selbsthilfe’ verstanden, d.h. die Beratungsnehmer/innen sollen nachhaltig unterstützt werden, Probleme vor Ort selbstverantwortlich und selbst bestimmt zu bearbeiten. Eine am Empowerment-Ansatz orientierte Beratung umfasst methodisch (1) die (Problem-)Sensibilisierung, (2) die Ressourcendiagnostik (institutionelle Zuständigkeiten, bestehende Kooperationsbeziehungen, tatsächliche Entwicklungsspielräume), (3) überschaubare Vereinbarungen über eine begrenzte Beratungsleistung, (4) eine reflektierende und motivierende Prozessbegleitung sowie (5) die Hilfe zur Entwicklung und Stabilisierung lokaler Netzwerke mittels regelmäßiger Kommunikation und Informationsweitergabe. Jede Beratungssituation erfordert dem Empowerment-Ansatz zufolge eine professionelle Zurückhaltung, ein gezieltes Begrenzen und Zurückziehen der Beratungsteams, um eigenständiger Aktivität lokaler Akteure Raum zu geben. Und schließlich impliziert dieser Ansatz auf einen Fallabschluss ausgerichtete Maßnahmen. Vernetzung: Im Zentrum einer am Empowerment-Ansatz orientierten Beratungsarbeit stehen die Vernetzung lokaler Akteure (sofern es sich nicht um die Beratung von Einzelpersonen handelt), die Aufrechterhaltung des Informationsflusses sowie der Transfer von Fachinformationen zur Sensibilisierung, Wissensvermittlung und Förderung der Deutungsfähigkeit der Beratungsnehmer/innen, Unterstützung der Beratungsnehmer/innen bei der Entwicklung von Handlungsstrategien und beim zukünftigen selbstständigen Aktiv-Werden (Handlungsbefähigung) sowie Unterstützung bei der Entwicklung eines Netzwerkes zur Verantwortungsteilung.“

Die Akteure des Beratungsnetzwerkes lassen sich, soweit zu ihrer Mitwirkung Informationen vorliegen,<sup>36</sup> wie folgt skizzenhaft beschreiben: Das Aktionsbündnis Brandenburg ist ein im Jahre 1997 „aufgrund einer bedrohlichen Entwicklung rechtsextremer Strukturen und Gewalttaten in Brandenburg“ gegründeter zivilgesellschaftlicher Zusammenschluss von derzeit 79 Mitgliedern. Es versteht sich als ein „Netzwerk von landesweit tätigen Organisationen, lokalen Bündnissen und Persönlichkeiten des Landes Brandenburg, die gemeinsam für eine zivilgesellschaftliche Mobilisierung gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit eintreten“.<sup>37</sup> Unabhängig vom Aktionsbündnis besteht der privatrechtliche „Verein gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit e. V.“ (im Folgenden: Verein). Dieser führt die Geschäftsstelle des Aktionsbündnisses. Der Verein wurde auf Bestreben des Aktionsbündnisses hin von Bürgern verschiedener brandenburgischer Gemeinden im Jahre 2011 gegründet.<sup>38</sup>

Das Mobile Beratungsteam (MBT) berät mit aktuell sechs regionalen Beratungsteams sowie einer koordinierenden Geschäftsstelle Bürger, Initiativen, Vereine, politische Verantwortungsträger und öffentliche Verwaltungen.<sup>39</sup> Die Regionalen Arbeitsstellen für Bildung,

---

<sup>36</sup> Zu Einzelheiten der Einbindung der Brandenburgischen Sportjugend und der Fachstelle Antisemitismus in das Beratungsnetzwerk liegen dem PBD keine näheren Informationen vor. Die Brandenburgische Sportjugend bietet „Beratung bei der demokratischen Gestaltung der Vereins- und Verbandsarbeit“ an (<http://www.tolerantes.brandenburg.de/beratungsnetzwerk.html>). Sie „sensibilisiert, aktiviert und vernetzt Sportvereine zur Positionierung gegen Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus, qualifiziert Akteurinnen und Akteure aus den verschiedenen Bereichen des organisierten Sports, wie Vereinsfunktionärinnen und Vereinsfunktionäre und Übungsleiter und Übungsleiterinnen, führt themenbezogene Veranstaltungen und Seminare durch und bietet anlassbezogene Beratungen bei Problemsituationen vor Ort an.“; 8. Bericht der Landesregierung (Fn. 27), S. 26. Das Moses Mendelssohn Zentrum ist ein An-Institut der Universität Potsdam in der Rechtsform des eingetragenen Vereins.

<sup>37</sup> Näher Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 18), S. 6.

<sup>38</sup> Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 20. Dezember 2011, <http://brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=bb1.c.274837.de>.

<sup>39</sup> LT-Drs. 6/10331, S. 2. Das MBT beschreibt auf seiner Homepage sein Leitbild wie folgt: „Das Brandenburgische Institut für Gemeinwesenberatung Demos und mit ihm das Mobile Beratungsteam arbeitet seit 1998 im Auftrag der Landesregierung im Rahmen des Handlungskonzepts ‘Tolerantes Brandenburg’. Für den Auftrag bindend ist zunächst die Landesverfassung (Art. 7a) sowie das Leitbild des Toleranten Brandenburgs ‘für eine starke und lebendige Demokratie’ (2006). Dasselbe gilt für die Kooperationsvereinbarung zwischen der Landesregierung und dem Institut. Grundlage für die Intervention in die politische Willensbildung von Bürgern/innen ist der verfassungsrechtliche und juristische Extremismusbegriff. Die Arbeit des Instituts stellt gemäß ihrer Auftragslage eine Intervention in die politische Willensbildung von Bürger/innen dar und unterliegt als politische Bildung dem Beutelsbacher Konsens. Auf den Punkt gebracht ist der Ansatz des Mobilen Beratungsteams: Hilfe zur Selbsthilfe für eine demokratische Kultur im Land Brandenburg - gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit.“ Als Beispiele aus der Praxis des MBT werden folgende Themenbereiche genannt: „Rechtsextreme in Parlamenten“, „Unterstützung von demokratischen Bürgerinitiativen“, „Förderung von Integrationsprozessen“,

Integration und Demokratie (RAA) leisten, basierend auf einer Zielvereinbarung mit dem Land Brandenburg, mit sechs Niederlassungen und einer Geschäftsstelle Schulberatungsarbeit (im Schuljahr 2017/2018 an 134 Schulen aller Schultypen)<sup>40</sup> sowie Integrationsarbeit<sup>41</sup>. MBT und RAA sind Arbeitsbereiche des Vereins Demokratie und Integration Brandenburg e.V. und sind in den sechs Niederlassungen („Büros für Integration und Toleranz“) und der Geschäftsstelle zusammengeführt.<sup>42</sup>

Die Opferperspektive e.V. bietet professionelle Beratung für Betroffene rechter Gewalt und rassistischer Diskriminierung und Informationen und Hintergründe zu rechter Gewalt aus der Sicht der Betroffenen an. Rechte Gewalttaten im Land Brandenburg werden systematisch erfasst und dokumentiert. Vor Ort wird Unterstützung für Einzelpersonen und Initiativen angeboten, die sich für Betroffene rechter Gewalt einsetzen (Beratungen, Fortbildungen und Material).<sup>43</sup>

---

„Reaktion auf rechtsextreme Kundgebungen“, „Initiierung von Partizipationsprozessen im Gemeinwesen“. Die Homepage findet sich hier:

<https://www.gemeinwesenberatung-demos.de/>

<sup>40</sup> LT-Drs. 6/10828, S. 4 f. Es existieren insgesamt acht „Projektvereinbarungen zur Unterstützung von Schulen durch Beratungs- und Fortbildungsangebote: Projektvereinbarung (PV) 1: Förderung einer demokratischen Schulkultur an Schulen des Landes Brandenburg PV 2: Stärkung sozialer Kompetenzen/Gewaltprävention PV 3: Beratung und Unterstützung von Schulen im Rahmen des Beratungsnetzwerks Tolerantes Brandenburg PV 4: Landes- und Regionalkoordination Schule ohne Rassismus- Schule mit Courage (SOR-SMC) PV 5: Unterstützung und Begleitung von Schulen bei der Integration von Schüler/-innen mit Migrationshintergrund durch Bereitstellung von Beratungsangeboten zur Förderung und (Weiter-) Entwicklung einer interkulturellen Schulkultur PV 6: Koordinierung des START-Stipendienprogramm Brandenburg PV 7: Umsetzung und Koordinierung des Programms Faire Schule und „Chat der Welten“ in Brandenburg (in Kooperation mit dem EPIZ Berlin und Engagement Global) PV 8: Beratung und Unterstützung der Kreisräte der Schülerinnen und Schüler in den Landkreisen und kreisfreien Städten des Landes Brandenburg zum Ausbau und zur Weiterentwicklung der Mitwirkung der Schülerinnen und Schüler in den Landkreisen und zur Unterstützung der Arbeit und Wirkung des Landesrates der Schülerinnen und Schüler des Landes Brandenburg.“

<sup>41</sup> Bericht der Landesregierung (Fn. 27), S. 19.

<sup>42</sup> LT-Drs. 6/10828, S. 1 f.; Bericht der Landesregierung (Fn. 27), S. 19.

<sup>43</sup> Angaben der Homepage des Opferperspektive e.V. Die Homepage findet sich hier:

<https://www.opferperspektive.de/>

Zu den Beratungsleistungen gehören: psychosoziale Beratung Krisenintervention zur psychischen und emotionalen Stabilisierung der Betroffenen, Empowerment von Betroffenen rechter Gewalt, (Weiter-) Vermittlung zu spezialisierten psychiatrischen, psychologischen oder psychotherapeutischen Einrichtungen sowie weiteren Beratungsstellen, Situations- und Gefahrenanalyse, Beratung zur Anzeigenerstattung, Beratung zum Ablauf des Strafverfahrens und den Rechten und Pflichten von Opferzeug\*innen sowie hinsichtlich zivilrechtlicher Ansprüche, Begleitung zu Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichtsterminen im Rahmen des Straf- und Zivilverfahren, Begleitung zu Ämtern und Behörden im Rahmen der Verarbeitung der Gewalterfahrung, Unterstützung bei medizinischer Versorgung, erforderlichen Wohn- oder Schulwechsel, der Beantragung von Versorgungs- und Entschädigungsleistungen sowie anderen Leistungen, Verfassen von Stellungnahmen und Widersprüchen, Kompetenzstärkung der Betroffenen

## (2) Koordinierungsstelle

Die Koordinierungsstelle ist keine eigenständige Organisation mit eigener Rechtsform, sondern eine Organisationseinheit in der Staatskanzlei mit fünf Mitarbeitern. Die Koordinierungsstelle fungiert als Schnittstelle zwischen Staat und Zivilgesellschaft und soll Ansprechpartnerin für Bürger, Vereine, Verbände, Verwaltungen, Schulen, die Wirtschaft und sonstige Institutionen rund um die Themenfelder „Demokratie“, „Toleranz“ und „Rechtsextremismus“ sein. Dabei ist ihr zentral u.a. die Aufgabe zugewiesen, die Umsetzung des Handlungskonzepts zu überwachen und mit dem Aktionsbündnis zusammenzuarbeiten. Die Koordinierungsstelle wird aus Haushaltsmitteln des Landes ausgestattet und verfügt zusätzlich über Lotto- und Bundesmittel; die Koordinierungsstelle fördert lokale Initiativen und Maßnahmen, die sich gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit richten.<sup>44</sup>

Auf der Homepage der Koordinierungsstelle<sup>45</sup> wird hierüber hinaus ausgeführt:

„Konkret nimmt sie folgende Aufgaben wahr:

- Grundsatzangelegenheiten des Handlungskonzepts 'Tolerantes Brandenburg', einschließlich der Begleitung der politischen Schwerpunktsetzung innerhalb der Landesregierung und einer permanenten Weiterentwicklung der konzeptionellen Vorstellungen für das Handlungskonzept
- Koordinierung der ressortübergreifenden Vorhaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des Handlungskonzepts und seines Maßnahmenkataloges
- Unterstützung bei der Entwicklung von Strategien gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit auf örtlicher Ebene einschließlich der Begleitung und Zusammenarbeit mit regionalen Akteuren, Partnern, Initiativen und lokalen Bündnissen
- Unterstützung zivilgesellschaftlicher Strukturen in Brandenburg und bei der Entwicklung von Netzwerken zur Förderung der Bürgergesellschaft

---

und Unterstützung beim Aufbau von Zukunftsperspektiven nach der erlebten Gewalttat, Beratung zum Umgang mit Medien und Unterstützung bei Anfragen von Journalist/innen und in der fallbezogenen Öffentlichkeitsarbeit, Unterstützung bei der Suche nach Bündnispartner/innen in der Kommune, um Säkularisierungsprozesse mit den Opfern zu fördern; LT-Drs. 6/10931, S. 6.

<sup>44</sup> [www.tolerantes-brandenburg.de](http://www.tolerantes-brandenburg.de); vgl. auch LT-Drs. 6/9822.

Vgl. auch Bericht der Landesregierung zur Umsetzung des Handlungskonzepts „Tolerantes Brandenburg“ der Landesregierung vom 27. Mai 2016, S. 6 ff. (LT-Drs. 6/4243): „Die Koordinierungsstelle 'Tolerantes Brandenburg' der Landesregierung bildet zusammen mit all ihren Partnerinnen und Partnern eine konstante Struktur zur Förderung einer starken und lebendigen Demokratie. Die einzelnen Aufgaben der Koordinierungsstelle 'Tolerantes Brandenburg' ergeben sich dabei aus dem gleichnamigen Handlungskonzept, welches 1998 ins Leben gerufen wurde: Sie betreut die intensive Vernetzung und Kooperation aller beteiligten Akteurinnen und Akteure zugunsten des demokratischen Gemeinwesens und leistet Bildungs-, Aufklärungs- und Sensibilisierungsarbeit“.

<sup>45</sup> <http://www.tolerantes.brandenburg.de/koordinierungsstelle/aufgaben-der-koordinierungsstelle-tolerantes-brandenburg.html>.

- Enge Zusammenarbeit mit dem Verfassungsschutz Brandenburg, dem Landespräventionsrat Brandenburg und der Integrationsbeauftragten des Landes
- Zusammenarbeit mit den Büros für Integration und Toleranz (Regionale Arbeitsstellen für Bildung, Integration und Demokratie Brandenburg in Kooperation mit den Mobilen Beratungsteams), dem Aktionsbündnis gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit und der Opferperspektive e.V.
- Koordination und Aufbereitung des Themas für die Öffentlichkeit und Entwicklung von Strategien zur Platzierung des Themas in den Medien (inklusive Erstellen von Dokumentationen, Werbematerial und Publikationen)
- Unterstützung der Organisation von Veranstaltungen und öffentlichen Auftritten
- Umsetzung von Bundesprogrammen gegen Rechtsextremismus und für Demokratie
- Funktion als Landesdemokratiezentrum im Rahmen des Bundesprogrammes "Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit" des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend."

### (3) Förderung

Die Wahrnehmung der Aufgaben des Aktionsbündnisses unterstützt die Landesregierung seit dem Haushaltsjahr 2012 nach Maßgabe der §§ 23, 44 LHO durch eine institutionelle Förderung des Vereins, im Jahr 2019 mit einem Betrag in Höhe von 314.000 €. Im Rahmen des bewilligten Wirtschaftsplans kann der Träger selbstständig handeln.<sup>46</sup> Das MBT erhält ebenfalls eine institutionelle Förderung, die im Jahr 2018 rund 1,353 Mio. Euro betrug. Die RAA-Geschäftsstelle wird jährlich gefördert und erhielt im Jahr 2018 einen Betrag von 139.000 Euro.<sup>47</sup> Gleiches gilt für den Opferperspektive e.V., der im Jahr 2018 einen Betrag von rund 400.000 Euro erhielt. In Summe werden als „Zuwendungen aus Haushaltsmitteln des ‚Toleranten Brandenburg‘“ für das Beratungsnetzwerk in 2018 Mittel in Höhe von 2.423 Mio. Euro ausgewiesen.<sup>48</sup>

### **b) Ergebnis: Handlungskonzept ist staatsleitende Tätigkeit**

Das Handlungskonzept wurde in Reaktion auf eine Welle rechtsextremer Gewalttaten entwickelt. Wie auch die Zitate aus den Regierungserklärungen der Ministerpräsidenten zeigen, hat die Landesregierung diese Gewalt und die sie tragenden Gruppierungen sowie die drohende weitere gesellschaftliche Verbreitung der ihr zugrundeliegenden rechtsextremen Gesinnungen als fundamentale Gefährdung der freiheitlich-demokratischen

---

<sup>46</sup> LT-Drs. 6/7455; LT-Drs. 6/10934 (hier auch eine Übersicht zu einzelnen Projekten und Veranstaltungen).

<sup>47</sup> Der Landesregierung, LT-Drs. 6/10828, S. 2, nach wurden für die RAA allerdings im Jahr 2018 offenbar weitere Mittel bereitgestellt: Für die „Geschäftsstelle & die Niederlassungen der RAAs“ ca. 660 Tsd. Euro, für „schulbegleitende Maßnahmen in den Niederlassungen“ rund 680 Tsd. Euro.

<sup>48</sup> Alle Daten aus LT-Drs. 6/10381, S. 4, Anlage 1.

Grundwerte des brandenburgischen Gemeinwesens erkannt und ihre Abwehr zu einer prioritären Staatsaufgabe gemacht. Wie dargestellt, handelt es sich bei einer derartigen Erkenntnis (massiver) gesellschaftlicher Fehlentwicklungen und ihrer Abwehr um klassische Kompetenzen der Staatsleitung (politische Führung).

Bereits der Titel des Handlungskonzeptes und seine einleitende Bezugnahme auf eine Staatsfundamentalnorm der Landesverfassung verdeutlichen die grundlegende Ausrichtung des Konzepts. Dieses soll dazu beitragen, in Orientierung an den in Art. 2 Abs. 1 LV genannten Staatsgrundsätzen der Verfassung eine demokratische brandenburgische Gesellschaft zu erhalten und zu stärken und sie gezielt gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit zu unterstützen. Das Handlungskonzept richtet sich explizit gegen rechtsextremistische Bedrohungen und damit gegen verfassungsfeindliche, die freiheitliche demokratische Grundordnung angreifende Bestrebungen, was von Verfassungs wegen ohne weiteres legitim ist bzw. sogar gefordert wird.<sup>49</sup> Es ist inhaltlich auf die Erhaltung des Grundkonsenses der Gesellschaft gerichtet und darauf angelegt, (potentiell) auseinanderstrebende Teile der Gesellschaft wieder oder weiterhin zu integrieren, was nach dem Gesagten ebenfalls als eine der Staatsleitung zuzuordnende Aufgabe zu qualifizieren ist (Integrationsfunktion).

Die Erwägungen des Handlungskonzeptes zur Schaffung eines weltoffenen und gastfreundlichen Klimas als Standortfaktor für Wirtschaft und Tourismus zielen auf die Rezep-

---

<sup>49</sup> Hierzu eingehend Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. /wers) (Fn. 18), S. 30 f., 54 f., m.w.N.; Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 22. September 2015 (Az. WD 3 – 3000 – 193/15), Verfassungsrechtliche Grenzen der finanziellen Förderung von Initiativen gegen Rechtsextremismus, S. 6: „Anders als im Fall der Informationsstätigkeit der Bundeszentrale für politische Bildung geht es bei der vorliegenden Unterstützung von Projekten und Aktionen nicht lediglich um die Erfüllung eines staatlichen Bildungsauftrags, nicht um bloße Informationsversorgung der Bevölkerung, in deren Rahmen distanziert-wertende Unterscheidungen getroffen würden. Die Unterstützung zielt vielmehr auf eine Förderung bestimmter Meinungen im öffentlichen Meinungskampf, nämlich solcher Meinungen, die die Wertentscheidungen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung unterstützen und diesen zuwiderlaufende rechtsextremistische Auffassungen bekämpfen. Diese Art der staatlichen Einflussnahme auf den freien Meinungsbildungsprozess innerhalb der Gesellschaft erscheint gleichwohl durch die Verfassung selbst gerechtfertigt. Es geht nicht um die willkürliche staatliche Förderung irgendwelcher Meinungen. Die staatliche Förderstätigkeit folgt vielmehr einer Aufgabe, die das Grundgesetz selbst vorgibt: Denn das Grundgesetz enthält 'einen Auftrag zur Abwehr von Beeinträchtigungen der Grundlagen einer freiheitlichen demokratischen Ordnung mit den Mitteln des Rechtsstaats.' Dies ergibt sich aus der Verfassungsentscheidung für eine sogenannte wehrhafte bzw. streitbare Demokratie, die insbesondere in Art. 9 Abs. 2 GG (Verbot verfassungswidriger Vereinigungen), Art. 18 GG (Verwirkung von Grundrechten) und Art. 21 Abs. 2 GG (Verbot verfassungswidriger Parteien), aber auch in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b GG zum Ausdruck kommt.“ Das Gutachten findet sich hier:

<https://www.bundestag.de/blob/405552/f8170fda97f5651ee0cae2d3d9f9aaeb/wd-3-193-15-pdf-data.pdf>.

tion, auf das Bild, das Brandenburg im In- und Ausland abgibt; auch dies rechnet, wie gezeigt, zur Staatsleitung.

Der repressive Ansatz des Handlungskonzeptes, einer bestimmten Gruppe von Straftätern und einer bestimmten Art von Straftaten, die ein landesweit auftretendes Phänomen darstellen, besonderes Augenmerk zu widmen und zu diesem Zwecke den Einsatz repressiver Mittel der Strafverfolgung und -ahndung zu forcieren, dient schließlich, mitsamt den generalpräventiven Wirkungen eines derart konzentrierten staatlichen Handelns, der Abwehr sehr konkreter Gefahren, zuvörderst für Leib und Leben und weitere Rechtsgüter Dritter, letztlich aber für das demokratische Staatswesen selbst in einem sehr ursprünglichen Sinne als der konsequenten und sichtbaren Durchsetzung der staatlichen Rechtsordnung und ist ohne weiteres der Funktion der Staatsleitung zuzurechnen.

Die im Handlungskonzept aufgezeigten Instrumente der Information, Kommunikation, Beratung, Erziehung und Bildung (hier kann auch auf die in Art. 28 LV niedergelegten Grundsätze der Erziehung und Bildung verwiesen werden) und letztlich auch die Förderung der Vernetzung relevanter gesellschaftlicher Gruppen und vor Ort tätiger Bürger und Initiativen miteinander lassen sich als Teile einer umfassend angelegten Integrations-, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung verstehen und u. a. auf ihre Kompetenzen zur Förderung und Bewahrung des gesellschaftlichen Grundkonsenses (Integration) und zur Information der Bevölkerung, letztlich vor allem aber auf ihre Aufgabe zur Abwehr gesellschaftlicher Gefährdungen stützen. Es bestehen dabei keine Anhaltspunkte dafür, dass die Landesregierung damit die Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit überschreiten<sup>50</sup> und insbesondere den Grundsatz parteipolitischer Neutralität<sup>51</sup> verletzen würde. Weder soll der Willensbildungsprozess des Volkes in Blick auf bestimmte, aktuell im politischen Streit stehende Fragen beeinflusst werden, da Gegenstand des Handlungskonzeptes und der hierauf fußenden Öffentlichkeitsarbeit der Erhalt des gesellschaftlichen Grundkonsenses ist, noch ist eine irgendwie geartete parteipolitische Ausrichtung des Handlungskonzeptes oder gar eine Agitation zugunsten oder zulasten (nicht verfassungsfeindlicher) politischer Parteien erkennbar.

---

<sup>50</sup> Hierzu eingehend Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. Iwers) (Fn. 18), S. 18 - 21.

<sup>51</sup> Hierzu eingehend Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. Iwers) (Fn. 18), S. 21 f., 30 ff.



Im Ergebnis ist das Handlungskonzept umfassend als Ausübung der staatsleitenden Kompetenzen der Landesregierung zu werten.

### **3. Keine gesetzliche Grundlage für das Handlungskonzept erforderlich**

Das Handlungskonzept als Gegenstand der staatsleitenden Tätigkeit der Landesregierung bedarf keiner gesetzlichen Grundlage; das Handeln der Landesregierung kann sich allein auf die ihr zustehende verfassungsunmittelbare Kompetenz stützen.<sup>52</sup> Wenn daher eingangs apostrophiert wurde, die Staatsleitung stehe Regierung und Parlament „zur gesamten Hand“ zu, manifestiert sich dies in Bezug auf die Beteiligung des Landtages an der Erstellung und Umsetzung des Handlungskonzeptes in der parlamentarischen Begleitung des Handlungskonzeptes, zu dessen Umsetzung die Landesregierung dem Landtag jährlich Bericht erstattet, in der (allgemeinen) parlamentarischen Verantwortlichkeit der Landesregierung (kulminierend in Art. 86 LV) und letztlich im Budgetrecht des Landtages, der über das Haushaltsgesetz die Finanzierung des Handlungskonzeptes gewährleisten oder aber ganz oder partiell versagen kann. Nicht hingegen hängt das Handlungskonzept von einer (vorherigen oder regelmäßigen begleitenden) Bestätigung durch den Gesetzgeber ab,<sup>53</sup> wobei auch unklar ist, welchen Inhalt ein derartiges Gesetz – von der Bereitstellung von Fördermitteln, die aber mit Haushaltsgesetz und -plan ohnehin erfolgt,<sup>54</sup> abgesehen – haben sollte.<sup>55</sup>

#### **a) Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes**

Der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes gebietet keine andere Sichtweise. Er grenzt im Rahmen des bestehenden Systems der Gewaltenteilung und -verschränkung bestimmte Sachbereiche ab, deren Regelung aus Gründen der demokratisch-rechtsstaatlichen

---

<sup>52</sup> Selbstverständlich ist damit nicht gemeint, dass dort, wo das Handlungskonzept auf eine Ergänzung oder Änderung gesetzlicher Regelungen angelegt ist, diese nicht eigenverantwortlich vom Gesetzgeber vorgenommen werden müssten.

<sup>53</sup> Das prinzipielle Zugriffsrecht des Landtags, hierzu nur *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 15. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 35, wird hier nicht behandelt.

<sup>54</sup> Hierzu Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 18), S. 11.

<sup>55</sup> Hier gilt vielmehr, dass die sachliche Vorbereitung und Durchführung staatlicher Agenden im Kern exekutiv bleibt; *Oldiges/Brinktrine* (Fn. 1), Art. 62 Rn. 42; *Hermes*, in: *Dreier*, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 62 Rn. 36.

Ordnung grundsätzlich dem Gesetzgeber obliegt,<sup>56</sup> und verlangt, dass staatliches Handeln durch ein förmliches Gesetz legitimiert wird, mit der Folge, dass Maßnahmen der Exekutive ohne die erforderliche formell-gesetzliche Grundlage rechtswidrig sind.<sup>57</sup> Durch den Vorbehalt des Gesetzes soll ein Verfahren sichergestellt werden, „dass sich durch Transparenz auszeichnet, die Beteiligung der parlamentarischen Opposition gewährleistet und ... den Betroffenen und dem Publikum Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten“<sup>58</sup>.

Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG ist der Gesetzgeber in Ausfüllung dieses Grundsatzes dazu verpflichtet, in grundlegenden normativen Bereichen alle „wesentlichen“ Entscheidungen selbst zu treffen (sog. Wesentlichkeitstheorie).<sup>59</sup> Das Parlament darf solche Entscheidungen weder anderen Normgebern<sup>60</sup> noch dem „Handeln oder der Entscheidungsmacht der Exekutive“<sup>61</sup> überlassen. In welchen Bereichen staatliches Handeln hiernach einer gesetzlichen Grundlage bedarf, soll sich allerdings nur mit Blick auf den jeweiligen Sachbereich und die Intensität der geplanten Regelung ermitteln lassen. Die verfassungsrechtlichen Wertungskriterien entnimmt das BVerfG dabei in erster Linie den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere den Grundrechten.<sup>62</sup> Nicht ausschlaggebend ist demgegenüber, ob eine Entscheidung politisch umstritten ist<sup>63</sup> oder dass sie auf Ebene der Landesregierung getroffen wird<sup>64</sup>.

„Anwendung“ findet der Grundsatz im Ergebnis in allererster Linie, wenn Eingriffe in Grundrechte Dritter in Rede stehen oder wenn eine Entscheidung für die Grundrechtsverwirklichung (existentiell) bedeutsam ist. Weiter sollen bestimmte staatsorganisationsrechtlich bedeutsame Grundentscheidungen vom Gesetzgeber zu treffen sein. Fraglich kann schließlich sein, ob eine finanzielle Förderung, vorliegend die Förderung der Mitglieder des

---

<sup>56</sup> *Robbers*, in: Bonner Kommentar, Bd. 7, Stand: Januar 2014, Art. 20 Abs. 1 Rn. 702, m.w.N. der Rspr. des BVerfG.

<sup>57</sup> *Jarass* (Fn. 53), Art. 20 Rn. 69; *Robbers* (Fn. 56), Art. 20 Abs. 1 Rn. 2003.

<sup>58</sup> BVerfG, Urt. vom 8. April 1997, Az. 1 BvR 48/94, juris Rn. 157; *Jarass* (Fn. 53), Art. 20 Rn. 69, m.w.N.

<sup>59</sup> BVerfG, Urt. vom 24. Mai 2006, Az. 2 BvR 669/04, juris, Rn. 85; *Robbers* (Fn. 56), Art. 20 Abs. 1 Rn. 703 f., m.w.N. der Rspr. des BVerfG.

<sup>60</sup> BVerfG, Urt. vom 8. April 1997, Az. 1 BvR 48/94, juris, Rn. 157.

<sup>61</sup> BVerfG, Beschl. vom 27. Nov. 1990, Az. 1 BvR 402/87, juris, Rn. 39.

<sup>62</sup> BVerfG, Beschl. vom 8. Aug. 1978, Az. 2 BvL 8/77, juris, Rn. 78.

<sup>63</sup> NWVerfGH, Urt. vom 9. Feb. 1999, Az. 11/98, juris, Rn. 41.

<sup>64</sup> BVerfG, Urt. vom 14. Juli 1998, Az. 1 BvR 1640/97, juris, Rn. 132.

„Beratungsnetzwerkes“, einer über das Haushaltsgesetz hinausgehenden spezialgesetzlichen Grundlage bedarf.

#### **b) Kein Totalvorbehalt zugunsten des Parlaments, sondern Gewaltenteilung**

Der Vorbehalt des Gesetzes begründet keinen Totalvorbehalt, der für jede Handlung der Exekutive gelten und eine gesetzliche Grundlage bedingen würde.<sup>65</sup> In der parlamentarischen Demokratie, wie sie durch das Grundgesetz und die Landesverfassung ausgestaltet wird, ist dem Parlament grundsätzlich die Rechtsetzung vorbehalten, während der Exekutive die Regierung und Verwaltung übertragen ist.<sup>66</sup> Der Grundsatz der parlamentarischen Demokratie enthält dagegen keinen allgemeinen Vorrang des Parlaments und seiner Entscheidungen gegenüber den anderen Gewalten im Sinne eines alle konkreten Kompetenzzuordnungen des Grundgesetzes oder der Landesverfassung überspielenden Auslegungsgrundsatzes.<sup>67</sup> Den drei Staatsgewalten werden vom Grundgesetz und von der Landesverfassung vielmehr unterschiedlich ausgestaltete Eigenbereiche zugewiesen. In Bezug auf die Regierung setzt bereits der Grundsatz ihrer parlamentarischen Verantwortung notwendig einen Kernbereich der Exekutive voraus, in dem sie eigenständig handeln kann. „Die Demokratie, die das Grundgesetz verfaßt hat, ist eine rechtsstaatliche Demokratie, und das bedeutet im Verhältnis der Staatsorgane zueinander vor allem eine gewaltenteilende Demokratie.“<sup>68</sup> Daher stellen weder das Grundgesetz noch die Landesverfassung einen Grundsatz eines allumfassenden Vorranges des Parlaments bei grundlegenden Entscheidungen auf, sondern werden den Befugnissen der Parlamente durch die Kompetenzordnungen der Verfassungen gerade Grenzen gesetzt und werden von den Verfassungen auch politisch weitreichende Entscheidungen anderen Staatsorganen als den Parlamenten zugeordnet. Die Parlamente sind insoweit auf die ihnen gegenüber den Regierungen zustehenden Kontrollbefugnisse (und auf ihr Budgetrecht) verwiesen.<sup>69</sup> Es besteht also auch kein Gewaltenmonismus des Parlaments etwa dergestalt, dass eine (grundlegende) staatsleitende Entscheidung einer Landesregierung, wie etwa die Aufstel-

---

<sup>65</sup> BVerfG, Urt. vom 18. Dez. 1984, Az. 2 BvE 13/83, juris, Rn. 184.

<sup>66</sup> *Robbers* (Fn. 56), Art. 20 Abs. 1 Rn. 822.

<sup>67</sup> BVerfG, Beschl. vom 8. Aug. 1978, Az. 2 BvL 8/77, juris, Ls. 1; *Robbers* (Fn. 56), Art. 20 Abs. 1 Rn. 811.

<sup>68</sup> BVerfG, Urt. vom 18. Dez. 1984, Az. 2 BvE 13/83, juris, Rn. 137.

<sup>69</sup> *Robbers* (Fn. 56), Art. 20 Abs. 1 Rn. 812, m.w.N. der Rspr. des BVerfG.

lung des Handlungskonzeptes oder seine Umsetzung, von einer bestätigenden parlamentarischen Entscheidung des Landtages (in Form eines Gesetzes) abhinge.<sup>70</sup>

### **c) Entscheidungen mit Grundrechtsrelevanz**

Besondere Bedeutung<sup>71</sup> kommt dem Vorbehalt des Gesetzes bei grundrechtsrelevanten Akten zu. Das BVerfG nimmt an, der Gesetzgeber habe im Bereich der Grundrechtsausübung alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen. Hiervon werden zunächst Regelungen erfasst, „die für die Verwirklichung des Grundrechts erhebliche Bedeutung haben“,<sup>72</sup> die „wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte sind“<sup>73</sup>. Darüber hinaus sind für die klassischen Grundrechtseingriffe aufgrund des Vorbehalts des Gesetzes gesetzliche Grundlagen erforderlich.<sup>74</sup> Bei sonstigen Grundrechtseingriffen, insbesondere solchen faktischer oder mittelbarer Natur, die durch das Verhalten Dritter entstehen, nicht hingegen durch ein finales staatliches Handeln,<sup>75</sup> soll Gleiches allerdings nicht ohne weiteres gelten.

#### **aa) Öffentlichkeitsarbeit, Integrationsaufgabe**

Gerade im vorliegend interessierenden Bereich staatlicher Informationstätigkeit geht das BVerfG in ständiger Rechtsprechung vielmehr davon aus, diese bedürfe auch im Falle ihrer Grundrechtsrelevanz keiner eigenständigen gesetzlichen Grundlage: „Die Unterrichtung der Öffentlichkeit über Vorgänge und Entwicklungen, die für den Bürger und das funktionierende Zusammenwirken von Staat und Gesellschaft von Wichtigkeit sind, ist von der der Regierung durch das Grundgesetz zugewiesenen Aufgabe der Staatsleitung auch dann gedeckt, wenn mit dem Informationshandeln mittelbar-faktische Grundrechtsbeein-

---

<sup>70</sup> Vgl. BVerfG, Urt. vom 18. Dez. 1984, Az. 2 BvE 13/83, juris, Rn. 137.

<sup>71</sup> Nach *Honer*, Organstreit gegen Flüchtlingspolitik, NVwZ 2019, S. 619, 621, aktiviert das BVerfG die Wesentlichkeitslehre grundsätzlich nicht über den grundrechtlichen Kontext hinaus und ist ein Verständnis dahin, das alles „Wesentliche“ vom Gesetzgeber geregelt werden müsse, seiner Judikatur unbekannt.

<sup>72</sup> BVerfG, Urt. vom 8. April 1994, Az. 1 BvR 48/94, juris, Rn. 158.

<sup>73</sup> BVerfG, Urt. vom 14. Juli 1998, Az. 1 BvR 1640/97, juris, Rn. 132 ff. (Rechtschreibreform nicht in diesem Sinne bedeutsam für die Grundrechte von Eltern, Schülern oder Dritten); krit. *Robbers* (Fn. 56), Art. 20 Abs. 1 Rn. 2028: „Zirkelschluss“.

<sup>74</sup> Die „Wesentlichkeit“ ist hier als Kriterium entbehrlich; *Sachs*, in: *Sachs*, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 116.

<sup>75</sup> BVerfG, Beschl. vom 26. Juni 2002, Az. 1 BvR 670/91, juris, Rn. 69 f.; zur Nennung im Verfassungsschutzbericht BVerfG, Beschl. vom 24. Mai 2005, Az. 1 BvR 1072/01 („Junge Freiheit“), juris, Rn. 50, 57-60; zur Bezeichnung der AfD als „Prüffall“ durch das Bundesamt für Verfassungsschutz VG Köln, Beschl. vom 26. Febr. 2019, Az. 13 L 202/19, juris, Rn. 57 - 64.

trächtigungen verbunden sind ...“.<sup>76</sup> Die Grenzen der Zulässigkeit dieser Art der staatlichen Informationstätigkeit zieht das BVerfG wie folgt: Die Information muss inhaltlich zutreffend sein und das Gebot der Sachlichkeit beachten, und sie muss auf das erforderliche Maß begrenzt sein.<sup>77</sup> Dagegen ist die staatliche Informationstätigkeit grundrechtsrelevant, wenn „sie sich nicht darauf beschränkt, den Marktteilnehmern marktrelevante Informationen bereitzustellen, auf deren Grundlage diese eigenbestimmte, an ihren Interessen ausgerichtete Entscheidungen über ihr Marktverhalten treffen können. Insbesondere kann die staatliche Informationstätigkeit eine Beeinträchtigung im Gewährleistungsbereich des Grundrechts sein, wenn sie in der Zielsetzung und ihren Wirkungen Ersatz für eine staatliche Maßnahme ist, die als Grundrechtseingriff zu qualifizieren wäre. Durch Wahl eines solchen funktionalen Äquivalents eines Eingriffs können die besonderen Bindungen der Rechtsordnung nicht umgangen werden; vielmehr müssen die für Grundrechtseingriffe maßgebenden rechtlichen Anforderungen erfüllt sein.“<sup>78</sup>

Vorliegend ist nichts dafür ersichtlich, dass eine auf das Konzept gestützte beratende und informierende Tätigkeit der (staatlichen) Koordinierungsstelle oder der finanziell geförderten Organisationen des „Beratungsnetzwerkes“ strukturell, basierend auf einer entsprechend im Handlungskonzept angelegten Weichenstellung, außerhalb der Grenzen gesetzfreier exekutiver Informationstätigkeit erfolgte. Hierfür geben weder die Aussagen des Handlungskonzeptes selbst, das demokratische Einstellungen befördern und bürgerschaft-

---

<sup>76</sup> BVerfG, Beschl. vom 26. Juni 2002, Az. 1 BvR 670/91, juris, Rn. 76; BVerfG, Beschl. vom 18. Aug. 2002, Az. 1 BvR 1241/97, juris, Rn. 11; BVerfG, Beschl. vom 17. Aug. 2010, Az. 1 BvR 2585/06, juris, Rn. 23; BVerfG, Urt. vom 27. Febr. 2018, Az. 2 BvE 1/16, juris, Rn. 51; krit. weite Teile der juristischen Literatur, vgl. die Nachw. bei *Jarass* (Fn. 53), Art. 20 Rn. 73, und bei *Sachs* (Fn. 74), Vor Art. 1 Rn. 105 mit Fn. 331.

<sup>77</sup> BVerfG, Beschl. vom 26. Juni 2002, Az. 1 BvR 558/91, 1 BvR 1428/91, juris, Rn. 59-61.

<sup>78</sup> BVerfG, Beschl. vom 26. Juni 2002, Az. 1 BvR 558/91, 1 BvR 1428/91, juris, Rn. 62; hierzu *Martini/Kühl*, (Fn. 19), S. 574: „Eingriff“. Als Beispiel verweist *Heyers*, Meinungsfreiheit bei Warnungen vor Produkten oder Leistungen durch staatliche oder staatsnahe Institutionen?, AfP 2017, S. 118, 119, auf den vom VG Berlin, Beschl. vom 17. März 2014, Az. 14 L 410.13, juris, Rn. 28, entschiedenen Fall eines Informationsportals Lebensmittelhygiene für Restaurants und die hiermit verbundene Prangerwirkung. Die Informationen hätten eine derart prohibitive Wirkung, dass der Staat das unerwünschte Verhalten im Ergebnis unmittelbar mit einer Verbotsverfügung, z.B. einem Verkaufsverbot, belegen könnte. Zu der Frage der staatlichen Förderung privater Informationsportale *Martini/Kühl* (Fn. 19), S. 580 f.: „Allerdings bewegt sich der Staat innerhalb seiner Grundrechtsbindungen, wenn er gezielt Handlungen Privater mittelbar unterstützt bzw. seine finanzielle Förderung möglich macht, die auf die Wahrnehmung von Grundrechten Dritter unmittelbar einwirken. Er begibt sich dann in eine Verantwortungsgemeinschaft und muss vorhersehbare Grundrechtsverletzungen des Dritten unterbinden bzw. ihre Finanzierung unterlassen. (...) Angesichts der grundrechtssensiblen, insbesondere gleichheitsrechtlichen Ausstrahlungen eines solchen Handelns bedarf der Staat für dessen finanzielle Förderung grundsätzlich einer gesetzlichen Grundlage.“

liches Engagement gegen Rechtsextremismus unterstützen will, etwas her, noch die in dem Leitbild (oben 2. a cc 1)) formulierten Grundsätze der Beratung der am „Beratungsnetzwerk“ mitwirkenden Organisationen. Weiter ist es auch nicht in dem Handlungskonzept per se angelegt, dass die geförderten Organisationen Grenzen überschreiten (dürfen oder gar sollen), die für eine Informationstätigkeit und Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung selbst bzgl. der politischen Parteien aus dem Gebot politischer Neutralität folgen.<sup>79</sup> Das Handlungskonzept bezieht sich vielmehr durchgehend auf die Abwehr rechtsextremer Gefahren, von Gewalt und Fremdenfeindlichkeit und gibt damit letztlich auch die Richtung der Tätigkeit der Geförderten vor. Es ist also nicht anzunehmen, dass sich die Landesregierung vermittels des Handlungskonzeptes und der Förderung und Einbeziehung privater Dritter in der vom BVerfG inkriminierten Art und Weise verhielte und eigentlich unzulässige, dem Staat nicht eröffnete Grundrechtseingriffe auf Dritte „auslagerte“ und damit seine Grundrechtsbindung umginge.<sup>80</sup>

### **bb) Förderpolitik**

Im Bereich der Leistungsverwaltung ist eine gesetzliche Grundlage erforderlich, wenn die Leistung<sup>81</sup> für den Grundrechtsträger erhebliche, insbesondere existenzielle Bedeutung hat.<sup>82</sup> Bezugspunkt dieser Rechtsprechung des BVerfG ist aber die individuell-persönliche Existenz (Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums), nicht in den Blick genommen ist eine mehr oder weniger weitgehende Abhängigkeit einer Organisation von staatlicher Förderung.

Für die Förderung genügt die Bereitstellung der Mittel im Haushaltsgesetz,<sup>83</sup> sofern mit ihr nicht wiederum Eingriffe in Grundrechte Dritter verbunden sind<sup>84</sup>. Letzteres kann vorlie-

---

<sup>79</sup> Hierzu eingehend Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 18), S. 21 f., 30 ff.

<sup>80</sup> Hierzu Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 18), S. 18, 52.

<sup>81</sup> Zur Förderung des Vereins gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit e.V. s. Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 18), S. 46, 49 f. sowie LT-Drs. 6/10934.

<sup>82</sup> BVerfG, Urt. vom 9. Feb. 2010, Az. 1 BvL 1/09 u.a. (Hartz IV), juris, Rn. 136; zu Subventionen der Presse *Papier/M. Schröder*, Verfassungsrechtliche Grenzen kommunaler Publikationen, DVBl. 2017, S. 1, 3 f.

<sup>83</sup> Hierzu eingehend Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 18), S. 14 f., m.w.N.

gend ausgeschlossen werden, da sich die Tätigkeit der geförderten Organisationen auf die Beratung betroffener Bürger oder von Initiativen, in Schulen oder Sportvereinen beschränkt. Hoheitliches Handeln, das zu Grundrechtseingriffen führt, steht den Mitgliedern des „Beratungsnetzwerkes“ nicht zu. Auch eine faktisch-mittelbare Beeinträchtigung der Grundrechte Dritter (oder der Chancengleichheit politischer Parteien) ist nicht erkennbar (zu den hiergegen staatlicherseits zu treffenden Vorkehrungen s. unten IV. 1. a aa), sie ist jedenfalls im Handlungskonzept nicht angelegt. Exemplarisch kann auf den nachstehenden Überblick<sup>85</sup> der an den Verein gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit e.V. in den Jahren 2014 bis 2018 ausgereichten Projektfördermittel verwiesen werden; die geförderten Projekte haben prima facie keine Grundrechtsrelevanz oder Relevanz hinsichtlich des Gebots parteipolitischer Neutralität<sup>86</sup> (zu Maßnahmen „gegen Rechtspopulismus“ oder „gegen Rechts“ siehe allerdings unten IV. 1. a aa, 2. b).

---

<sup>84</sup> Hierzu eingehend Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. Iwers) (Fn. 18), S. 16 f., m.w.N.

<sup>85</sup> LT-Drs. 6/10934, S. 3, Tab. 3.

<sup>86</sup> Vgl. auch Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 22. September 2015 (Fn. 49), S. 4, m.w.N.: „In Betracht kommt allenfalls ein faktischer oder mittelbarer Eingriff. Der Abwehrgehalt der Grundrechte kann auch bei faktischen oder mittelbaren Beeinträchtigungen des Schutzbereichs betroffen sein, wenn diese in der Zielsetzung und in ihren Wirkungen Eingriffen gleichkommen und damit die Eingriffsschwelle überschreiten. Auch unter Zugrundelegung dieses erweiterten Eingriffsverständnisses wird man in der finanziellen Förderung der skizzierten Projekte durch den Staat aber keinen faktischen oder mittelbaren Eingriff in die Meinungsfreiheit von Anhängern rechtsextremer Anschauungen sehen können. Die Förderung ermöglicht den Projekten zwar möglicherweise ein intensiveres Werben für ihre Anschauungen und gegen rechtsextreme Anschauungen. Damit geht aber keine Verkürzung der Meinungsäußerungsfreiheit von Anhängern rechtsextremer Anschauungen einher: Ihnen wird auch faktisch nicht die Möglichkeit genommen oder verkürzt, sich zu äußern und für ihre Anschauungen zu werben. Lediglich der Erfolg in der geistigen Auseinandersetzung mag damit erschwert werden. Dies ist aber keine Verkürzung der grundrechtlich geschützten Freiheit.“

Haushaltsjahr	Maßnahmetitel	Zuwendungshöhe in EUR	Ressort
2014	Wittstock bekennt Farbe	750,00	StK
2014	Broschüre "Migrantinnen und Migranten in unserer Kommune"	1.000,00	MIK
2015	Maßnahmen zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements (TddZ + Broschüre)	15.000,00	StK
2015	Förderung des Engagements für die Aufnahme von Flüchtlingen	6.500,00	StK
2015	Erneuerung der IT-Infrastruktur	5.000,00	StK
2016	Broschüre "Neue Nachbarn 2"	19.250,00	StK
2016	Bedarfsanalyse für ehrenamtliches Engagement	7.260,00	LASV
2016	Neuaufgabe "Migrantinnen und Migranten in unserer Kommune"	3.810,00	MIK
2017	Rote Karten gegen Rechtspopulismus	2.582,70	StK
2017	Erneuerung der Webseite aktionsbündnis-brandenburg.de	13.800,00	StK
2017	E-Book -Protest gegen Rechts. Ein praktischer Ratgeber zum Versammlungsrecht in Brandenburg.-	2.500,00	StK
2018	Kampagne: demokratische Argumente gegen populistische Parolen	27.916,88	StK
2018	Entwicklung und Koordination von Bildungsangeboten zum Umgang mit Rassismus, Vorurteilen und Hate Speech	23.600,00	StK
	<b>Summe</b>	<b>132.719,58</b>	

#### d) Entscheidungen ohne Grundrechtsrelevanz

Für staatliches Handeln, dem keine grundrechtliche Relevanz zukommt, wird die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für bestimmte organisationsrechtliche Fallgestaltungen angenommen – so für die Beileihung privater Dritter mit hoheitlichen Aufgaben<sup>87</sup> oder etwa für die Zusammenlegung des Innen- und des Justizressorts.<sup>88</sup>

<sup>87</sup> BVerfG, Urt. vom 18. Jan. 2012, Az. 2 BvR 133/10, juris, Rn. 176.

<sup>88</sup> NWVerfGH, Urt. vom 9. Feb. 1999, Az. 11/98, juris, Rn. 47; Jarass (Fn. 53), Art. 20 Rn. 76, m.w.N.; krit. Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 96 Anm. 3; M. Schröder (Fn. 4), Art. 64 Rn. 18.



Die staatliche Unterstützung privater Gruppierungen, die ihrerseits lediglich Dritte beraten und informieren sollen, in der Form der finanziellen Förderung, Beratung und Information ist mit einer Übertragung staatlicher *Eingriffsbefugnisse*, wie sie im Falle einer Beleihung erfolgt,<sup>89</sup> ebenso wenig zu vergleichen wie mit einer grundlegenden Entscheidung für die Organisation der staatlichen Verwaltung, die mit der Zusammenlegung von Innen- und Justizressort getroffen wird und die erhebliche Folgewirkungen für die Verwirklichung der justiziellen Grundrechte haben kann<sup>90</sup>. Und letztlich gilt jedenfalls, dass kein Vorbehalt des Parlaments für alle grundlegenden Fragen im organisationsrechtlichen Bereich existiert.<sup>91</sup>

## **II. Strukturelles Zusammenwirken der Landesregierung mit dem Beratungsnetzwerk (zu Frage 2)**

### **1. Vorbemerkung**

Die zur Begutachtung gestellte Frage, ob es verfassungsrechtlich zulässig sei, dass sich das Land Brandenburg zur Umsetzung des staatlichen Handlungskonzepts „Tolerantes Brandenburg“ vorwiegend nichtstaatlicher Akteure bediene, bedarf angesichts der dargestellten Struktur des Konzepts und seiner tatsächlichen Umsetzung in zweierlei Hinsicht der Präzisierung.

Zum Ersten ist zu bedenken, dass das Handlungskonzept, wie oben dargestellt (I. 2. a cc), zentral auch durch originär staatliches Handeln der Koordinierungsstelle und vor allem verschiedener Behörden und Verwaltungsträger sowie der Justiz umgesetzt wird. Hierneben erfolgt eine Einbindung des nichtstaatlichen, gesellschaftlichen Bereichs; im Vordergrund steht hier die Förderung privater Dritter, insbesondere der Mitglieder des „Beratungsnetzwerkes“, sowie die Unterstützung in Form der Beratung und Koordinierung zuvörderst durch die Koordinierungsstelle. Ob es möglich ist, den staatlichen und den nicht-staatlicherseits erbrachten Anteil an der Umsetzung des Handlungskonzeptes zueinander ins Verhältnis zu setzen, kann hier dahinstehen – es ist jedenfalls nicht davon auszugehen, dass der staatliche Einsatz zu vernachlässigen wäre, sodass davon geredet werden

---

<sup>89</sup> Die staatliche Zuwendung stellt keinen Akt der Beleihung dar, BVerfG, Beschl. vom 17. Okt. 2007, Az. 2 BvR 1095/05, juris, Rn. 101, m.w.N.; für das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage im Falle einer „Politik der funktionalen Privatisierung“ durch Einbeziehung Privater in die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben (keine „Privatisierungspolitik durch Verwaltungsvorschrift“) *Burgi*, Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe, 1999, S. 289 – 291.

<sup>90</sup> NWVerfGH, Urt. vom 9. Feb. 1999, Az. 11/98, juris, Rn. 47 ff.

<sup>91</sup> *Jarass* (Fn. 53), Art. 20 Rn. 76, m.w.N.; zur Verwaltungsorganisation s. Art. 96 Abs. 1 LV.

könnte, dass „vorwiegend“ nichtstaatliche Akteure das Handlungskonzept umsetzten. Für die folgende Begutachtung wird daher von dem dargestellten Nebeneinander staatlicher und nichtstaatlicher Beiträge ausgegangen.

Zum Zweiten bedarf auch die in der Fragestellung gebrauchte Wendung, das Land Brandenburg „bediene“ sich der nichtstaatlichen Akteure zur Umsetzung des Handlungskonzeptes, näherer Betrachtung. Dieser Begriff könnte fälschlicher Weise dahin verstanden werden, dass das Land Brandenburg die Dienste privater Dritter in Anspruch nimmt, diese also beauftragt, verpflichtet und wie eigene administrative Kräfte steuert, anweist und zum Einsatz bringt. Dies ist ausweislich des oben (I. 2. a cc) zum Verhältnis der Landesregierung zum „Beratungsnetzwerk“ Dargestellten nicht der Fall. Die Koordinierungsstelle arbeitet zwar mit den einzelnen Mitgliedern des „Beratungsnetzwerkes“ zusammen, Weisungsbefugnisse oder sonstige Mittel verbindlicher Steuerung der Tätigkeiten stehen aber weder ihr noch der Landesregierung im Übrigen zu. Im Vordergrund steht die substantielle (zumeist institutionelle) Förderung der Mitglieder des „Beratungsnetzwerkes“; diese werden dann aber eigenverantwortlich tätig und haben lediglich die zweckgerechte Verwendung der Fördermittel zu dokumentieren (siehe oben I. 2. a cc 3)). Von einer „Indienstnahme“ kann daher nicht gesprochen werden. Vielmehr ist das Handlungskonzept gerade darauf ausgerichtet, gesellschaftlich (kommunal) gegründete Aktionsbündnisse zu fördern, wobei das „Aktionsbündnis gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit“ besondere Hervorhebung findet (siehe oben I. 2. a bb). Die Förderung ist somit staatlich verantworteter *Teil* des Handlungskonzeptes, mit dem ein bestimmtes Handeln der Geförderten ermöglicht werden soll; einer weiteren „Umsetzung“ des Handlungskonzeptes bedarf es mithin insoweit nicht.

Die aufgeworfene Frage wird vor diesem tatsächlichen Hintergrund dahin verstanden, dass geprüft werden soll, ob es verfassungsrechtlich zulässig ist, dass das Land zur Erreichung der mit dem Handlungskonzept verfolgten Ziele – Bekämpfung von Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit und Stärkung demokratischer Strukturen – mit privat organisierten Dritten zusammenarbeitet und sie finanziell fördert.

Dabei ist die Frage der (verfassungs-)rechtlichen Zulässigkeit der Förderung bereits eingehend am Beispiel der Förderung des „Vereins gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit e.V.“ im Gutachten des PBD vom 12. Februar 2018 behandelt und bejaht worden. Dafür, dass sich hinsichtlich der Förderung der Mitglieder des Beratungs-

netzwerkes etwas anderes ergeben würde, ist vom Auftraggeber nichts vorgetragen und liegen auch tatsächlich keine Anhaltspunkte vor, sodass auf eine erneute Prüfung verzichtet werden kann. Im Folgenden wird daher die Frage im Mittelpunkt stehen, ob dem Land parallel zu eigener staatlicher Tätigkeit die strukturell, planmäßig erfolgende Einbeziehung Privater (in Form der informellen Zusammenarbeit und der finanziellen Förderung) zur Erreichung der mit dem Handlungskonzept verfolgten Ziele möglich ist. Geprüft wird im Einzelnen, ob einer derartigen Einbeziehung Dritter die Gemeinwohlverpflichtung des Staates entgegensteht (2.) oder ob sich Einschränkungen aus der dem Staat obliegenden Pflicht zur Erfüllung staatlicher Aufgaben (3.) oder sogar aus konkreten Verfassungsbestimmungen (4.) ergeben.

## **2. Keine Beschränkung durch die Gemeinwohlbindung des Landes**

Die Einbindung Privater in (auch) staatlicherseits wahrgenommene Aufgaben wird – wenigstens auf Ebene des zwischen Staatsrechtslehrern geführten Diskurses – auch vor dem Hintergrund der Gemeinwohlverpflichtung des Staates und der Gesellschaft betrachtet. Daher und weil hier die Grundlage für das Verständnis des Verhältnisses von Staat und Privaten (Gesellschaft) und den ihnen je zustehenden „Kompetenzen“ gelegt wird,<sup>92</sup> werden im Folgenden – in der gebotenen Kürze – die für die vorliegende Frage wesentlichen Erwägungen skizziert.

Als Gemeinwohl wird die „Idee vom guten Zustand des Gemeinwesens und vom Gedeihen aller seiner Glieder“<sup>93</sup> bezeichnet. Hierin soll das allgemeinste Leitbild liegen, das die Staatsethik dem staatlichen und politischen Handeln zuweist, der Legitimationsgrund der Staatlichkeit. Es wird nicht durch bestimmte Inhalte definiert und nicht durch bestimmte Tätigkeitsfelder begrenzt und unterscheidet sich (somit) von den inhaltlichen Staatszielen und den konkreten Staatsaufgaben.<sup>94</sup> Das BVerfG qualifiziert die Förderung des Gemeinwohls als „notwendiges Ziel jeder staatlichen Aktivität“.<sup>95</sup> Das Gemeinwohl soll der geschriebenen Verfassung vorausliegen und Geltung innerhalb des Verfassungsrechts un-

---

<sup>92</sup> *Burgi* (Fn. 89), S. 21.

<sup>93</sup> *Isensee*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 71 Rn. 2; *Burgi* (Fn. 89), S. 21.

<sup>94</sup> *Isensee* (Fn. 93), § 71 Rn. 2.

<sup>95</sup> BVerfG, Beschl. vom 17. Juli 2007, Az. 2 BvL 1/99 u.a., juris, Rn. 147.

abhängig davon haben, ob und inwieweit es ausdrücklich im Verfassungstext anerkannt wird.<sup>96</sup>

Der Staat hat kein Monopol darauf, das Gemeinwohl zu definieren und zu realisieren.<sup>97</sup> Das Gemeinwohl geht vielmehr aus einem offenen, arbeitsteiligen Prozess aller Akteure im (Staat und Gesellschaft umfassenden) Gemeinwesen – Bürger, Amtsträger, gesellschaftliche und staatliche Kräfte – hervor, wobei zuvörderst die Individuen kompetent sind, das „gute Leben“, das sie führen wollen, zu definieren. Der Staat übernimmt dagegen die Schaffung äußerer Bedingungen – rechtlicher, institutioneller, ökonomischer Natur, aber auch bezogen auf das geistige Klima, in dem die Gesellschaft lebt –, dies aber wiederum nicht ausschließlich, sondern unter Beachtung der Freiheit der Grundrechtsträger, denen er in ihrem jeweiligen Wirkungskreis den Vorrang überlassen muss.<sup>98</sup> Existentiell ist dem Staat die Herstellung der politischen Einheit aufgegeben.<sup>99</sup>

Dem Prinzip dezentraler Gemeinwohlehervorbringung wird zur Absicherung ein Gegenprinzip entgegengestellt: die Handlungseinheit des Staates. Dieser soll den (politisch geführten) Streit um die Erfordernisse des Gemeinwohls letztlich rechtsverbindlich entscheiden, wobei er alle legitimen Interessen berücksichtigen soll und nicht etwa von vornherein einem einzigen eine Vorrangstellung einräumen darf.<sup>100</sup>

Vergegenwärtigt man sich diese Grundzüge der gemeinsamen, dabei aber zunächst vorrangig den Individuen zukommenden Kompetenz von Staat und Privaten zur Hervorbringung und Gewährleistung des Gemeinwohls, die sich gerade auch auf den Zusammenhalt des Gemeinwesens erstreckt,<sup>101</sup> wird deutlich, dass es geradezu widersinnig erschiene, aus dem Gemeinwohlgedanken ein an den Staat gerichtetes Verbot ableiten zu wollen, zum Zwecke der Erhaltung des Grundkonsenses im Gemeinwesen strukturell mit geeigneten gesellschaftlichen Kräften zusammenzuarbeiten und diese zu fördern. Entsprechend

---

<sup>96</sup> *Isensee* (Fn. 93), § 71 Rn. 63.

<sup>97</sup> *Isensee* (Fn. 93), § 71 Rn. 110; *Weiß*, Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, DVBl. 2002, S. 1167, 1172 f.; *Heintzen*, Beteiligung Privater an öffentlichen Aufgaben und staatliche Verantwortung, VVDStRL 62 (2003), S. 220, 237 f.

<sup>98</sup> *Isensee* (Fn. 93), § 71 Rn. 110 f.; *Burgi* (Fn. 89), S. 26 f.

<sup>99</sup> *Burgi* (Fn. 89), S. 27.

<sup>100</sup> *Isensee* (Fn. 93), § 71 Rn. 113.

<sup>101</sup> *Isensee* (Fn. 93), § 71 Rn. 128.

geht die staatsrechtliche Literatur allgemein davon aus, dass es „kaum öffentliche Aufgaben [gibt], an deren Wahrnehmung Private generell nicht beteiligt werden dürfen“<sup>102</sup>, es seien „kaum Aufgaben vorstellbar, die der Staat zwingend mit eigenen ‚Bordmitteln‘ erfüllen müsste. Selbst Kernaufgaben des Staates, wie z.B. die Gewährleistung der inneren Sicherheit, sind der Mitwirkung Privater, etwa in Gestalt privater Sicherheitsdienste, keineswegs verschlossen“<sup>103</sup>.

Die Gemeinwohlverpflichtung des Landes steht der hier zur Prüfung gestellten Zusammenarbeit damit keinesfalls entgegen.

### **3. Keine Beschränkung durch Pflicht des Landes, Staatsaufgaben selbst wahrzunehmen**

Die Frage, ob sich Begrenzungen der Zulässigkeit der Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben ergeben, wird weiter mit Blick auf die Pflicht des Staates erörtert, die ihm obliegenden (Staats-)Aufgaben (selbst) wahrzunehmen. Exemplarisch für die hierzu geführte Diskussion können folgende Zitate stehen: „Die Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben erscheint als erklärungsbedürftige Anomalie. Der demokratische und grundrechtlich-rechtsstaatliche Normalfall ist die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch die öffentliche Hand selbst.“<sup>104</sup> Andererseits heißt es aber: „Die Beteiligung Privater an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stellt in freiheitlichen Ordnungen eine Alltäglichkeit dar. Die Ursachen hierfür liegen auf der Hand: Der stets an der Grenze zur Überforderung agierende Staat kann sich auf diese Weise selbst entlasten und gleichzeitig das Problemlösungspotenzial der Gesellschaft für die Verfolgung öffentlicher Interessen nutzen. Beide Anliegen scheinen am Anfang des 21. Jahrhunderts angesichts der Weite und Tiefe des zu bewältigenden Aufgabenspektrums sowie eines stetigen Komplexitätszuwachses in allen zentralen Handlungsfeldern drängender geworden zu sein.“<sup>105</sup>

Diese – im Ausgangspunkt – (scheinbar) weit auseinanderliegenden Positionen – „Anomalie“ einerseits, „Alltäglichkeit“ andererseits – beziehen sich auf eine „Beteiligung“ Privater an der Wahrnehmung oder Erfüllung von (Staats-)Aufgaben, deren Zulässigkeit dann ein-

---

<sup>102</sup> Heintzen (Fn. 97), S. 238.

<sup>103</sup> Voßkuhle, Beteiligung Privater an öffentlichen Aufgaben und staatliche Verantwortung, VVDStRL 62 (2003), S. 266, 274 f.

<sup>104</sup> Heintzen (Fn. 97), S. 222.

<sup>105</sup> Voßkuhle (Fn. 103), S. 268.

gehende Prüfung erfährt. Die vorliegend in Rede stehende Zusammenarbeit stellt eine derartige Beteiligung an der staatlichen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben allerdings nach Maßgabe der in der juristischen Literatur angebotenen Unterscheidungskriterien nicht dar. Als Beteiligung werden hier Fälle qualifiziert, „in denen natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, die als Grundrechtsträger nicht dem Staat zuzuordnen sind, Aufgaben wahrnehmen, für deren Erfüllung der Staat aus Gründen des Gemeinwohls in einem gewissen Umfang eintreten muss oder will.“<sup>106</sup> Begründet werde eine derartige Beteiligung durch staatliche Zulassung, mit der staatliche Verantwortung geltend gemacht werden kann.<sup>107</sup> Kein Fall der Beteiligung Privater an der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben in diesem Sinne soll die „Kooperation“ bilden. Hierunter werden – auch als Kategorie staatlich veranlasster gesellschaftlicher „Selbstregulierung“ bezeichnet –<sup>108</sup> Fälle gefasst, in denen der Staat Private zur Erbringung von Dienstleistungen im öffentlichen Interesse zwangsweise verpflichtet (so etwa bei Bevorratungspflichten von Energieversorgungsunternehmen), sie indirekt dazu veranlasst (durch Schaffung finanzieller Anreize in Form von Subventionen) oder ihnen lediglich entsprechende Angebote unterbreitet (etwa Einbeziehung privaten Kapitals bei der Finanzierung staatlicher Infrastrukturvorhaben, sog. Finanzierungsprivatisierung).<sup>109</sup> Die private Mitwirkung an der Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe, die ohne Einbeziehung des Privaten in den Organisationszusammenhang des Staates erfolgt, wird dagegen nicht als Beteiligung an der Erfüllung einer Staatsaufgabe qualifiziert.<sup>110</sup> Als ein Beispiel in „sonstiger Weise“ – also nicht durch Inpflichtnahme – veranlasster (durch eine Vielzahl von Steuerungstypen erreichbarer) gesellschaftlicher Selbstregulierung wird etwa die staatliche Kooperation mit den freien Wohlfahrtsverbänden genannt.<sup>111</sup> Und *Isensee* qualifiziert die „Anregung und Förderung privater Tätigkeit in gemeinwohlwichtigen Bereichen“ als der staatlichen Regelungs- und Organisationsmacht entzogen; als Beispiele nennt er die „Steuerbegünstigung und die finanzi-

---

<sup>106</sup> *Voßkuhle* (Fn. 103), S. 276, 330.

<sup>107</sup> *Heintzen* (Fn. 97), S. 258 f., 262.

<sup>108</sup> *Burgi* (Fn. 89), S. 87.

<sup>109</sup> *Voßkuhle* (Fn. 103), S. 277 - 279. Der Formalisierungsgrad der Zusammenarbeit reicht von informellen Kooperationsformen über den Verwaltungsvertrag und den Zusammenschluss öffentlicher und privater Akteure in gemischtwirtschaftlichen Unternehmen bis hin zur Inkorporierung des Privaten in die Verwaltungsorganisation durch Beleihung; *Voßkuhle* (Fn. 103), S. 279 f.; zu Kooperationsformen etwa *Hill*, Partnerschaften und Netzwerke – Staatliches Handeln in der Bürgergesellschaft –, BayVBl. 2002, S. 321 ff.

<sup>110</sup> Vgl. *Weiß* (Fn. 97), DVBl. 2002, S. 1175, 1179.

<sup>111</sup> *Burgi* (Fn. 89), S. 96 (vgl. § 5 Abs. 2, 3 SGB XII).

elle Förderung privater gemeinnütziger Körperschaften, welche die religiösen, sittlichen, kulturellen und intellektuellen Lebensgrundlagen des Gemeinwesens prägen, gestalten und erneuern können, weil sie im Unterschied zum Staat an der grundrechtlichen Freiheit teilhaben und nicht den grundrechtlichen Distanz- und Neutralitätspflichten unterworfen sind“.<sup>112</sup>

Beschrieben wird diese Zusammenarbeit in der Form der Kooperation wie folgt: „Ebenfalls zu den Gemeinplätzen neuerer Analysen des Verwaltungshandelns gehört die Einsicht in die begrenzte Leistungskraft des imperativen (ge- und verbotenden) Verwaltungshandelns, das auf die hoheitliche Handlungsmacht staatlicher Aufgabenträger setzt und die Bereitschaft zur Befolgung durch Sanktionsandrohung und -durchsetzung zu erzeugen versucht. Imperatives Verwaltungshandeln hat nicht ausgedient, wird aber in der Realität durch andere, insbesondere kooperative Vorgehensweisen ergänzt oder ersetzt. Die Kooperation soll helfen, die begrenzte Leistungskraft des Staates bei der Gewinnung notwendiger Informationen, bei der Ausleuchtung angemessener Interessenausgleiche und bei der Sicherung von Akzeptanz und Implementierbarkeit zu kompensieren. Auf die Komplexität gesellschaftlicher Probleme, die Notwendigkeit kommunikativ-interaktiver Interessenabgleiche, die Unsicherheit von Entwicklungen und die Knappheit von Ressourcen wird dadurch reagiert, dass der Staat sich ungeachtet seiner rechtlich durch Hoheitsgewalt geprägten Stellung auf Kooperation mit Betroffenen und sonstigen Beteiligten einlässt und dabei insbesondere auf Konsensbildung, zumindest Akzeptanzsicherung zielt. Kooperationen können in formalisierte vorgegebene Handlungszusammenhänge eingebettet sein, aber auch das informale Verwaltungshandeln prägen. Die Kooperationspartner können sich wechselseitig beraten, bei der Generierung von Informationen mitwirken, mögliche Handlungsalternativen ausloten, die Hilfe moderierender oder konfliktmittelnder Dritter (Mediatoren) einsetzen, akzeptierbare Entscheidungsergebnisse aushandeln oder auch Absprachen über den Entscheidungsvollzug treffen: Der Phantasie sind keine Grenzen gesetzt. Der Rahmen des Rechts allerdings ist auch hier zu wahren.“<sup>113</sup>

Handelt es sich mithin vorliegend um ein kooperatives Zusammenwirken staatlicher und gesellschaftlicher Kräfte, greifen etwaige Beschränkungen, die für die Übertragung von oder für die Beteiligung an Staatsaufgaben gegeben sein mögen, nicht. Aber auch dann,

---

<sup>112</sup> Isensee, in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 73 Rn. 36.

<sup>113</sup> Hoffmann-Riem, Tendenzen in der Verwaltungsrechtsentwicklung, DÖV 1997, S. 433, 435.

wenn man die Kooperation dennoch als eine Beteiligung an der Erfüllung staatlicher Aufgaben verstünde und sie (kursorisch) auf ihre Zulässigkeit hin an den verschiedenen Kategorien der Staatsaufgaben misst, ergibt sich kein Verbot und keine Einschränkung. Grundsätzlich ist nämlich eine Beteiligung Privater an der Wahrnehmung von Staatsaufgaben – verstanden als Tätigkeitsfelder, die dem Staat von (Verfassungs-)Rechts wegen zugewiesen oder zugänglich sind, ohne ihn zugleich zum Handeln zu verpflichten –,<sup>114</sup> zulässig,<sup>115</sup> und zwar im Hinblick auf alle der nachstehend skizzierten verschiedenen Kategorien staatlicher Aufgaben, wie sie in der juristischen Literatur angeboten werden.

Zu den sog. ausschließlichen Staatsaufgaben sollen solche rechnen, deren Erfüllung „wesentlich und notwendig durch Einsatz des staatsbezogenen Mittels, des physischen Zwangs, geprägt wird“ (Justiz und Zwangsvollstreckung, Polizei und Militär), oder die „notwendig der einheitlichen und authentischen Wahrnehmung bedürfen wie Währungshoheit, öffentliches Beurkundungswesen“.<sup>116</sup> Bezüglich der ausschließlichen Staatsaufgaben sollen Private zwar mit einzelnen Funktionen beliehen werden können, unzulässig sein soll jedoch eine generelle Entäußerung der staatsvorbehaltenen Agenden, ihre Privatisierung.<sup>117</sup> Die Zulässigkeit der Beteiligung Privater soll davon abhängen, ob die die Ausschließlichkeit begründenden Umstände gerade auch in Ansehung des betrachteten (zu privatisierenden) Teilbetrages gegeben sind.<sup>118</sup>

Obligatorische Staatsaufgaben sind solche, die der Staat erfüllen muss, ohne dass es insoweit auf den (rechtlichen) Grund seiner Verpflichtung ankommen soll.<sup>119</sup> Eine staatliche Wahrnehmung ohne Beteiligung Dritter soll auch dabei aber nicht (durchgängig) erforderlich sein, insbesondere soll es u. U. ausreichen können, dass der Staat eine Garantenstellung übernimmt.<sup>120</sup> Gerade mit Blick auf eine Veranlassung Privater zu einer parallelen

---

<sup>114</sup> *Isensee* (Fn. 112), § 73 Rn. 13, 15; *Burgi* (Fn. 89), S. 9.

<sup>115</sup> Vgl. nur *Burgi* (Fn. 89), S. 187.

<sup>116</sup> *Isensee* (Fn. 112), § 73 Rn. 27.

<sup>117</sup> *Isensee* (Fn. 112), § 73 Rn. 28; krit. *Leisner*, „Privatisierung“ des Öffentlichen Rechts, 2007, S. 101 f.

<sup>118</sup> *Burgi* (Fn. 89), S. 180 ff., 187; festzuhalten sei, dass die Aufgabenprivatisierung kaum einmal am Bestehen einer ausschließlichen staatlichen Aufgabenkompetenz scheitern werde. Selbst dann aber bleibe die funktionale Privatisierung möglich, wenn der die Ausschließlichkeit begründende Verfassungsgehalt den auf Private übertragenen Teilbeitrag unberührt lasse.

<sup>119</sup> *Isensee* (Fn. 112), § 73 Rn. 29; *Burgi* (Fn. 89), S. 194 ff., der aber auf einen Verfassungsauftrag, etwa den des Sozialstaatsgebots, abstellt.

<sup>120</sup> *Isensee* (Fn. 112), § 73 Rn. 31; *Burgi* (Fn. 89), S. 196.



Aufgabenwahrnehmung sollen hier keine Bedenken bestehen, solange der Staat nur seiner Verpflichtung zur Aufgabenwahrnehmung ebenfalls nachkommt.<sup>121</sup>

Schließlich wird, soweit vorliegend von Interesse, eine Kategorie der unvertretbaren Staatsaufgaben gebildet, die die elementaren Staatsfunktionen (Gesetzgebung, Regierung, Rechtsprechung) sowie solche Handlungen beinhalten soll, die „Authentizität“ beanspruchen, wie die Selbstdarstellung des Staates und seine Öffentlichkeitsarbeit (hier wird allerdings eine anteilige private Wahrnehmung von Verantwortung durch Private für regelmäßig zulässig erachtet)<sup>122, 123</sup>

Gleicht man die in Rede stehende Aufgabe – Abwehr von Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, Stärkung demokratischer Strukturen – und die auf diesem Gebiet erfolgende Kooperation mit den dargestellten Aufgabenkategorien und den ihnen innewohnenden Beschränkungen der Beteiligung Dritter ab, wird deutlich, dass (von der Strafverfolgung, die hier nicht angesprochen ist, abgesehen) offensichtlich keine mit staatlichen Zwangsmitteln durchzuführende und damit ausschließliche Staatsaufgabe vorliegt. Es handelt sich auch nicht um eine der dargestellten unvertretbaren Staatsaufgaben (da nicht die Öffentlichkeitsarbeit in der Form der Darstellung der Tätigkeit der Regierung Gegenstand ist), sondern um eine obligatorische Staatsaufgabe (zur verfassungsrechtlichen Begründung siehe unten 4.), bei der aber nicht eine problematische Verlagerung auf Dritte unter Aufgabe (erforderlicher) eigener staatlicher Tätigkeit im Raum steht, sondern eine zulässige Förderung und Unterstützung einer parallel zur staatlichen stattfindenden Tätigkeit privater Dritter.

#### **4. Keine verfassungsrechtlichen Begrenzungen**

Weder das Grundgesetz<sup>124</sup> noch die Landesverfassung enthalten eine explizite normtextliche Aussage – etwa in Form von Kompetenzkatalogen wie in den Art. 70 ff. GG oder in Form einer sachgegenständlichen Grenze - zur Verteilung von „Kompetenzen“ oder zur (strukturellen) Zusammenarbeit zwischen Staat und Bürgern. Ein Verbot der Zusammen-

---

<sup>121</sup> *Burgi* (Fn. 89), S. 195.

<sup>122</sup> *Burgi* (Fn. 89), S. 59, 61.

<sup>123</sup> *Isensee* (Fn. 112), § 73 Rn. 31.

<sup>124</sup> Hierzu *Burgi* (Fn. 89), S. 31, 176 f.

arbeit folgt aus diesem Schweigen der Verfassungen aber nicht,<sup>125</sup> vielmehr lässt sich sagen, dass „die Verfassung ... einem Rückzug von der Stufe der eigenhändigen staatlichen Dienstleistungserbringung, das heißt der Aufgaben- und erst recht der funktionalen Privatisierung, innerhalb eines Aufgabenfeldes kaum einmal entgegen(steht). Sowohl aus den Staatszielbestimmungen ... als auch aus den Schutzpflichtbestimmungen der Grundrechte folgen zwar Vorgaben in Bezug auf einen Mindeststandard, nicht aber Pflichten zur Übernahme konkreter Einzelaufgaben.“<sup>126</sup> Prinzipiell vorstellbar ist aber immerhin, dass sich ein Gebot zu einer ausschließlich staatlichen Aufgabenwahrnehmung im Einzelfall aus einer speziellen Verfassungsbestimmung oder einem Verfassungsprinzip ergibt; regelmäßig werden diese aber ein staatliches Handeln legitimieren,<sup>127</sup> nicht dagegen unterbinden wollen. Als derartig begrenzend wirkende Verfassungsaussagen kommen vorliegend Art. 7a LV und das Demokratieprinzip in Betracht.

#### **a) Art. 7a LV, Schutz des friedlichen Zusammenlebens**

Art. 7a LV wurde im Jahre 2013 in die Verfassung eingefügt (sog. „Antirassismusnovelle“).<sup>128</sup> Die Norm lautet: „Das Land schützt das friedliche Zusammenleben der Menschen und tritt der Verbreitung rassistischen und menschenfeindlichen Gedankenguts entgegen.“

Der Gesetzesbegründung<sup>129</sup> lässt sich entnehmen, dass hiermit – unter explizitem Hinweis auf das Handlungskonzept Tolerantes Brandenburg und die mitwirkenden Kooperationspartner sowie auf weitere entsprechende Netzwerke – sowohl das Ziel verfolgt wurde, den Staat in die Pflicht zu nehmen, dem Verfassungsauftrag entsprechende Aktivitäten zu unternehmen, zum anderen aber sollten gerade auch die gesellschaftlichen Kräfte darin bestärkt werden, fremdenfeindlichen etc. Aktivitäten entgegenzutreten.

Die Norm soll staatsgerichtet wirken, und ihr soll nicht lediglich symbolischer Charakter, sondern eigenständiger normativer Gehalt zukommen: Sie soll eine Verpflichtung des Landes zum Schutz des friedlichen Zusammenlebens und zu antirassistischer und anti-fremdenfeindlicher Aktivität beinhalten und außerdem auf die Handhabung des Rechts in

---

<sup>125</sup> *Burgi* (Fn. 89), S. 176 f., 211.

<sup>126</sup> *Burgi*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 75 Rn. 17.

<sup>127</sup> Vgl. *Burgi* (Fn. 89), S. 203.

<sup>128</sup> Zum Ganzen *Iwers*, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Praxis der Kommunalverwaltung A3 Brandenburg (Loseblatt, Stand: März 2017), Art. 7a.

<sup>129</sup> LT-Drs. 5/7321.

Verwaltungspraxis und Rechtsprechung einwirken. Letztlich soll sie die verfassungsrechtliche Legitimation und den verfassungsrechtlichen „Rückhalt“ für die Auseinandersetzung mit rassistischen und fremdenfeindlichen Aktivitäten stärken. Die Gesetzesbegründung führt hierzu aus: „Das Land Brandenburg bekundet mit der Änderung der Verfassung, dass es sich in der Pflicht sieht, den Kampf der Gesellschaft gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Gewalt zu unterstützen. (...) Der Verfassungsgrundsatz verpflichtet zunächst das Land – weit über einen unverbindlichen Appell hinaus – sowohl zum Schutz des friedlichen Zusammenlebens der Menschen als auch zu antirassistischer und anti-fremdenfeindlicher Aktivität.“<sup>130</sup>

In Bezug auf die Einbindung der Gesellschaft führt die Gesetzesbegründung aus, die freiheitliche, offene und demokratische Gesellschaft solle in der Auseinandersetzung mit fremdenfeindlichem und rassistischem Gedankengut einen verfassungsrechtlichen Rückhalt erhalten, und es solle ein deutliches politisches Signal gesetzt werden, dass sich das Land Brandenburg gegen alle Bestrebungen wende, die geeignet seien, das friedliche Zusammenleben im Land und in Europa zu stören. Ausdrücklich heißt es: „Die Antirassismus-Klausel setzt auch ein klares verfassungsrechtliches Signal für die Bevölkerung und sensibilisiert sie normativ für die von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ausgehenden Gefahren. Die Klausel verdeutlicht, dass rassistisches und fremdenfeindliches Gedankengut das gesamte Gemeinwesen bedroht und deshalb alle angeht. Sie setzt auf eine Verfassungskultur bürgerschaftlicher Betroffenheit, Solidarität und Aktivität. Daher sind auch die Menschen im Land Brandenburg aufgerufen, der Verbreitung rassistischen und fremdenfeindlichen Gedankenguts entschieden entgegenzutreten. Damit fördert der neue Verfassungsgrundsatz gesellschaftliches Engagement, er unterstützt die Bildung von Netzwerken gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und trägt so insgesamt zur Festigung der freiheitlich verfassten Grundordnung in der wehrhaften Demokratie bei.“<sup>131</sup>

Die in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck kommende Zielsetzung der Verfassungsbestimmung geht damit erkennbar nicht dahin, dem Land einen Verfassungsauftrag zu erteilen, der unter Ausschluss privater Dritter zu erfüllen wäre, sondern setzt gerade auf

---

<sup>130</sup> LT-Drs. 5/7321, S. 6.

<sup>131</sup> LT-Drs. 5/7321, S. 6.

eine Stärkung und Einbindung gesellschaftlicher Kräfte.<sup>132</sup> Die Bildung diesbezüglicher Netzwerke,<sup>133</sup> die Gegenstand der staatlichen Förderung ist,<sup>134</sup> wird explizit genannt. Art. 7a LV steht im Ergebnis einer strukturellen Zusammenarbeit des Landes mit gesellschaftlichen Kräften keinesfalls entgegen, sondern kann vielmehr als hierauf gerichtet verstanden werden.

## **b) Demokratieprinzip**

Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verlangt für Ausübung der Staatsgewalt durch „besondere Organe“ einen hinreichend engen Legitimationszusammenhang zu dem durch Wahlen bekundeten Volkswillen. Dazu muss das Volk einen effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt durch diese Organe haben. Während das Handeln der Exekutive mit der Wahl des Bundeskanzlers bzw., auf Landesebene, mit der Wahl des Ministerpräsidenten durch den Landtag (Art. 83 LV) legitimiert und in der Ministerialverwaltung fortgeführt<sup>135</sup> wird, können sich bei der Privatisierung öffentlicher Aufgaben und der Integration privat organisierter Interessen in die Ausübung von Staatsgewalt Probleme mit dem Demokratieprinzip ergeben.<sup>136</sup> Da aber vorliegend keine Aufgabenprivatisierung<sup>137</sup> und keine Ausübung von Staatsgewalt (mit dem BVerfG verstanden als amtliches Handeln mit Entscheidungscharakter)<sup>138</sup> durch die privaten Dritten in Rede stehen, diese vielmehr lediglich gefördert und unterstützt werden, scheidet ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip aus.<sup>139</sup>

## **5. Ergebnis**

Es ist der Landesregierung nicht versagt, neben der Entfaltung eigener, auf die Erreichung der Ziele des Handlungskonzeptes gerichteter Aktivitäten private Dritte planmäßig und

---

<sup>132</sup> *Bauer/Abromeit*, Antirassismus-Novellen im Landesverfassungsrecht, DÖV 2015, S. 1, 3.

<sup>133</sup> *Bauer/Abromeit* (Fn. 132), S. 3, 11.

<sup>134</sup> *Bauer/Abromeit* (Fn. 132), S. 12.

<sup>135</sup> Vgl. nur *Burgi* (Fn. 89), S. 366 f., 373.

<sup>136</sup> Zum Ganzen vgl. nur *Sachs* (Fn. 74), Art. 20 Rn. 35, 39, m.w.N.; *Pieroth* (Fn. 3), Art. 20 Rn. 14 f.; zur Beleihung *Heintzen* (Fn. 97), S. 242 f.

<sup>137</sup> Hierzu *Burgi* (Fn. 126), § 75 Rn. 5-10; zu den an eine – vorliegende ebenfalls nicht gegebene – funktionale Privatisierung strukturell zu stellenden Anforderungen s. *Voßkuhle* (Fn. 103), S. 291 – 298, 320 – 325, und *Burgi* (Fn. 89), S. 208 f.

<sup>138</sup> BVerfG, Beschl. vom 6. Mai 2014, Az. 2 BvR 1139/12 u.a., juris, Rn. 168; vgl. nur *Pieroth* (Fn. 3), Art. 20 Rn. 5, m.w.N.; *Sachs* (Fn. 74), Art. 20 Rn. 29, m.w.N.

<sup>139</sup> Gleiches gilt bzgl. der Annahme eines Verstoßes gegen Art. 33 Abs. 4 GG (Funktionsvorbehalt) und Art. 96 Abs. 3 LV; hierzu *Burgi* (Fn. 89), S. 221 - 224.

strukturell einzubeziehen, mit diesen zusammenzuarbeiten und sie (finanziell und organisatorisch) zu fördern und zu unterstützen. Dem stehen weder die staatliche Gemeinwohlverpflichtung oder eine (vermeintliche) Pflicht des Landes, ihm prinzipiell obliegende (Staats-)Aufgaben ausschließlich selbst, mit eigenen Kräften wahrzunehmen, noch das Demokratieprinzip entgegen. Auch Art. 7a LV verpflichtet zwar (primär) zu staatlichem Handeln, darüber hinaus ist es aber gerade Ziel der Bestimmung, die gesellschaftlichen Kräfte darin zu bestärken, rassistischen und fremdenfeindlichen Bestrebungen entgegenzutreten.

### **III. Verein gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit als Geschäftsstelle des Aktionsbündnisses (zu Frage 3)**

Der Gründung des „Vereins gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit e.V.“ liegt ein Beschluss des Plenums des Aktionsbündnisses vom 12. September 2011 zugrunde, wonach eine bisher beim Bildungsministerium mit der Koordination der verschiedenen Initiativen betraute Organisationseinheit ersetzt werden sollte. Grund hierfür war die veränderte Zweckbestimmung der Geschäftsstelle, die verstärkt die ehrenamtlichen Mitglieder und Vorstände (der einzelnen Initiativen) unterstützen sollte. Diese Aufgabe sollte unabhängig wahrgenommen werden. Auch sollte die Übertragung dazu dienen, die Unterscheidbarkeit zwischen dem Handlungskonzept der Landesregierung und dem zivilgesellschaftlichen Aktionsbündnis deutlicher werden zu lassen und die Eigenständigkeit beider zu verdeutlichen. Der Verein wurde von Bürgern verschiedener brandenburgischer Gemeinden als Trägerverein für die Geschäftsstelle gegründet.<sup>140</sup> Hiermit wurde seinerzeit auch die Partnerschaft zwischen der Landesregierung und dem Aktionsbündnis auf eine neue Grundlage gestellt. An die Stelle der organisatorischen Betreuung durch das Bildungsministerium trat eine an den Verein ausgereichte institutionelle Förderung.<sup>141</sup>

Dieser von der Landesregierung in ihrer Antwort vom 25. März 2019<sup>142</sup> mitgeteilte Sachverhalt entspricht nicht demjenigen, der in der Fragestellung zugrunde gelegt wird, wenn in dieser davon ausgegangen wird, die Übertragung der Aufgaben der Geschäftsstelle sei auf Beschluss der Landesregierung hin erfolgt (so allerdings auch die Antwort der Landes-

---

<sup>140</sup> LT-Drs. 6/10934, S. 5.

<sup>141</sup> Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 20. Dezember 2011, <https://www.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=bb1.c.274837.de>

<sup>142</sup> LT-Drs. 6/10934, S. 5.

regierung vom 4. Oktober 2017)<sup>143</sup>. Da die Tätigkeit eines Vereins bürgerlichen Rechts durch dessen Organe auf Grundlage seiner Satzung bestimmt (§§ 25 f., § 32 BGB) und nicht durch Beschluss der Landesregierung festgelegt wird, ist davon auszugehen, dass die Befassung des Vereins mit den Aufgaben einer Geschäftsstelle für das Aktionsbündnis auf einer entsprechenden Festlegung durch den Verein selbst beruht.

Die Begutachtung kann damit allerdings lediglich auf die Prüfung gerichtet sein, ob der Verzicht auf die seinerzeit beim Bildungsministerium eingerichtete Organisationseinheit rechtlichen Bedenken begegnet. Dies ist nicht der Fall: Den einzelnen Ministern steht innerhalb ihrer Geschäftsbereiche die Kompetenz zur inhaltlichen Gestaltung der Politik und die Personal- und Organisationshoheit zu.<sup>144</sup> Von letzterer ist die Entscheidung gedeckt, eine Organisationseinheit innerhalb eines Ministeriums mit der Erfüllung einer bestimmten Aufgabe zu betrauen oder diese davon wieder zu entbinden.

#### **IV. Neutralitätsgebot und staatliche Förderung (zu den Fragen 5 bis 13)**

##### **1. Neutralitätsgebot und Art. 7a LV**

##### **a) Verhältnis des Neutralitätsgebots zu Art. 7a LV (zu den Fragen 9 und 11)**

##### **aa) Neutralitätsgebot**

Das Neutralitätsgebot wurde im hier interessierenden Zusammenhang der staatlichen Förderung privater Dritter, die an der Willensbildung des Volkes mitwirken, bereits eingehend im Gutachten des PBD vom 12. Februar 2018 behandelt. Dabei wurde herausgearbeitet, dass es das Neutralitätsgebot staatlichen Organen mit Rücksicht auf einen freien und offenen Prozess der Meinungsbildung sowie auf die Chancengleichheit der Parteien verbietet, sich mit politischen Parteien zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen und so die freie, pluralistische Öffentlichkeit durch regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit zur „staatlichen“ Öffentlichkeit zu pervertieren.<sup>145</sup> Dem Staat ist daher eine parteiübergreifende, werbende, zugunsten oder zulasten einer (nicht verfassungsfeindlichen) Partei wirkende Einflussnahme auf den öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess und damit auf den parteipolitischen Wettbewerb

---

<sup>143</sup> LT-Drs. 6/7456, S. 1.

<sup>144</sup> *Pieroth* (Fn. 3), Art. 65 Rn. 5; *Oldiges/Brinktrine* (Fn. 1), Art. 65 Rn. 21; *M. Schröder* (Fn. 4), Art. 65 Rn. 30; *Stern*, Staatsrecht II, 1980, S. 309.

<sup>145</sup> Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 18), S. 32.

versagt. Dies gilt in Sonderheit für eine Auseinandersetzung gleich welcher Art mit den von einer Partei verfolgten Zielen und den von ihr vertretenen Inhalten und Positionen. Die staatliche Förderung darf den damit vorgezeichneten Boden parteipolitischer Neutralität nicht verlassen, es ist ihr versagt, die hierdurch vorgegebenen Grenzen (zulässiger Öffentlichkeitsarbeit oder des Eintretens im Sinne des Prinzips der streitbaren Demokratie) zu dehnen, und sie darf daher im Ergebnis weder darauf gerichtet sein, das Gebot parteipolitischer Neutralität durch eine Förderung in ihrem Sinne parteipolitisch agierender Dritter auszuhebeln, noch darf sie es hinnehmen, dass Fördermittel zu diesem Zweck eingesetzt werden.<sup>146</sup>

Die seither ergangene verfassungsgerichtliche Judikatur<sup>147</sup> bestätigt diese Ergebnisse. Das BVerfG hat das Neutralitätsgebot abermals betont und ausgeführt, Staatsorganen sei es untersagt, die Ankündigung oder Durchführung einer (partei-)politischen Kundgebung zum Anlass zu nehmen, sich einseitig mit der Kundgebung oder der diese veranstaltenden Partei auseinanderzusetzen. Dies sei der Fall, wenn das Handeln staatlicher Organe darauf gerichtet ist, die Durchführung politischer Demonstrationen oder das Verhalten potentieller Teilnehmer zu beeinflussen oder wenn negative oder positive Werturteile über die veranstaltende Partei abgegeben werden. Auch insoweit verlange der Grundsatz der Neutralität, dass staatliche Organe sich der offenen oder versteckten Werbung für oder gegen einzelne miteinander konkurrierende Parteien enthalten.<sup>148</sup> Das Recht zur Öffentlichkeitsarbeit berechtige die Regierung zwar dazu, gegen ihre Politik gerichtete Angriffe unter Wahrung des Sachlichkeitsgebots öffentlich zurückzuweisen; sie müsse es nicht hinnehmen, wenn ihre Arbeit auf der Grundlage unzutreffender Tatsachenbehauptungen oder in unsachlicher und diffamierender Weise angegriffen wird. Dies gelte auch, soweit die Regierungspolitik durch politische Parteien angegriffen wird.<sup>149</sup> Auch in diesen Fällen verpflichte das Neutralitätsgebot die Regierung allerdings dazu, einseitig parteiübergreifende Stellungnahmen zugunsten oder zulasten einzelner politischer Parteien zu unterlassen. Insbesondere bestehe kein „Recht auf Gegenschlag“ dergestalt, dass staatliche Organe

---

<sup>146</sup> Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 18), S. 45 f.

<sup>147</sup> Hierzu *H. Berger/Gundling*, Impulse der Landesverfassungsgerichte zur politischen Neutralität, DÖV 2019, S. 399 ff.

<sup>148</sup> BVerfG, Urt. vom 27. Febr. 2018, Az. 2 BvE 1/16, juris, Rn. 47 - 49.

<sup>149</sup> BVerfG, Urt. vom 27. Febr. 2018, Az. 2 BvE 1/16, juris, Rn. 55 - 57.

auf unsachliche oder diffamierende Angriffe in gleicher Weise reagieren dürften. Die Bundesregierung sei darauf beschränkt, im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit über das Regierungshandeln aufzuklären, hiergegen erhobene Vorwürfe in der Sache aufzuarbeiten und diffamierende Angriffe zurückzuweisen. Darüber hinausgehender „wertender Einflussnahmen auf den politischen Wettbewerb und die an diesem beteiligten Parteien“ habe sie sich aber - auch soweit es sich um bloß reaktive Äußerungen handele - aufgrund der Gebote der Neutralität und Sachlichkeit zu enthalten.<sup>150</sup> Im Ergebnis wertete das BVerfG das Verhalten der betroffenen Bundesministerin wie folgt: „Die in diesen Aussagen enthaltene abwertende Qualifizierung der Antragstellerin als eine Partei, die den Rechtsextremismus und die Radikalisierung der Gesellschaft fördert, ist geeignet, deren Position im politischen Meinungskampf zu beeinträchtigen. Die Antragsgegnerin fordert durch die Verwendung der Metapher der ‘Roten Karte’ erkennbar dazu auf, sich von der Antragstellerin zu distanzieren, und wirkt dadurch einseitig zu deren Lasten auf den politischen Wettbewerb ein.“<sup>151</sup>

Der BerlVerfGH hat diese Judikatur aufgegriffen, aber einschränkend angenommen, die Verpflichtung, einseitig parteiübergreifende Stellungnahmen zugunsten oder zulasten politischer Parteien zu unterlassen, betreffe nur solche Äußerungen, die einen ausreichenden Bezug zu einer Partei aufweisen. Dafür sei es war nicht erforderlich, dass eine Partei in der Äußerung explizit genannt wird, vielmehr sei auch die versteckte Werbung für oder gegen einzelne miteinander konkurrierende Parteien zu unterlassen, jedoch liege ein Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit nicht vor, wenn eine Partei von einer Äußerung weder direkt und unmittelbar noch in unmissverständlicher Weise indirekt und mittelbar betroffen wird. An einem Eingriff fehle es in der Regel, wenn eine Äußerung allgemein Grundwerte der Verfassung hervorhebt und weder einen Parteinamen noch sonst eine Kollektivbezeichnung enthält, die eine einzelne Partei als Bezugspunkt der Äußerung nahelegt. Dies soll nach Ansicht des BerlVerfGH auch dann gelten, wenn aufgrund des Kontextes der wertebezogenen Äußerung ein Zusammenhang zwischen dieser Äußerung und

---

<sup>150</sup> BVerfG, Urt. vom 27. Febr. 2018, Az. 2 BvE 1/16, juris, Rn. 58 - 60. Mit der letzten Aussage könnte sich das BVerfG auch insoweit vom ThürVerfGH (Urt. vom 8. Juni 2016, Az. VerfGH 25/15, juris, Rn. 101-103; Urt. vom 8. Juli 2016, Az. VerfGH 38/15, juris, Rn. 31) distanzieren, als dieser angenommen hatte, staatlichen Organen sei im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit auch eine „kritische“ Auseinandersetzung mit politischen Parteien möglich; hierzu bereits Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. Iwers) (Fn. 18), S. 34 ff.

<sup>151</sup> BVerfG, Urt. vom 27. Febr. 2018, Az. 2 BvE 1/16, juris, Rn. 71.



einer Partei hergestellt werden kann. Die Betroffenheit dieser Partei von der Äußerung soll sich hier regelmäßig auf eine bloße Reflexwirkung, der die Eingriffsqualität fehle, beschränken.<sup>152</sup>

### **bb) Keine Einschränkung durch Art. 7a LV**

Art. 7a LV schränkt das Neutralitätsgebot nicht dergestalt ein, dass staatliche Organe unter Berufung auf diese Verfassungsbestimmung berechtigt wären, politische Parteien unmittelbar durch eigenes Handeln selbst oder mittelbar durch Förderung entsprechenden Verhaltens privater Dritter zu benachteiligen. Dies ergibt sich aus den folgenden Erwägungen:

Wie schon gezeigt wurde (s. oben II. 4. a), wendet sich Art. 7a LV bereits seinem Wortlaut nach gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, nicht hingegen gegen (nicht verfassungsfeindliche) politische Parteien. In der Gesetzesbegründung wird dazu ausgeführt: „Dementsprechend wendet sich die Antirassismus-Klausel gegen die Verbreitung rassistischen und fremdenfeindlichen Gedankenguts, die das friedliche Zusammenleben der Menschen stört und potentiell sogar in den Grundfesten erschüttern kann.“ Die Bestimmung sei dabei insofern staatsgerichtet, als sie das Land sowohl zum Schutz des friedlichen Zusammenlebens der Menschen als auch zu antirassistischer und antifremdenfeindlicher Aktivität verpflichte. Außerdem sollen die verfassungsrechtlichen Leitprinzipien auf die Handhabung des Rechts in Verwaltungspraxis und Rechtsprechung einwirken. Im praktischen Ergebnis „verstärke“ die Antirassismus-Klausel die verfassungsrechtliche Legitimation und den verfassungsrechtlichen Rückhalt für die Auseinandersetzung mit rassistischen und fremdenfeindlichen Aktivitäten.<sup>153</sup>

Art. 7a LV ist damit erkennbar dem Ziel verpflichtet, dem Staat nicht etwa neue, über das zuvor verfassungsrechtlich Zulässige hinausgehende Befugnisse zu Eingriffen in Rechte Dritter, etwa in die Chancengleichheit der Parteien, zu verleihen. Vielmehr sollen nur prinzipiell bereits zulässige, gegen verfassungsfeindliche – weil rassistische oder fremden-

---

<sup>152</sup> BerlVerfGH, Urt. vom 20. Febr. 2019, Az. 80/18, juris, Rn. 41 f.; vgl. auch BerlVerfGH, Urt. vom 4. Juli 2018, Az. 79/17, juris, Rn. 68, 72 - 75; dagegen ThürVerfGH, Urt. vom 8. Juli 2016, Az. VerfGH 38/15, juris, Rn. 35: „Unerheblich ist, dass die Antragstellerin in der Medieninformation nicht explizit genannt wird. Es war nämlich allgemein bekannt, dass die angesprochenen Demonstrationen ausschließlich durch die Antragstellerin organisiert wurden“. Ob das BVerfG diese vom BerlVerfGH vertretene Einschränkung akzeptieren wird, bleibt abzuwarten.

<sup>153</sup> LT-Drs. 5/7321, S. 5.

feindliche – Aktivitäten gerichtete Maßnahmen eine zusätzliche Legitimation erhalten: Diese Legitimation soll nur „verstärkt“, nicht aber für bislang nicht zulässige Maßnahmen neu begründet werden.

Ein anderes Verständnis wäre grundgesetzwidrig, da das Gebot staatlicher Neutralität in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG und damit im Bundesverfassungsrecht verankert ist und der Landesverfassungsgeber diesen den politischen Parteien durch das GG gewährten Schutz nicht verkürzen kann. Art. 7a LV vermag daher Verstöße gegen das Neutralitätsgebot nicht zu rechtfertigen und bezweckt dies auch nicht.<sup>154</sup>

#### **b) Konzentration des Handlungskonzeptes allein auf den Rechtsextremismus (zu Frage 12)**

Art. 7a LV verpflichtet das Land dazu, Aktivitäten gegen Bestrebungen zu entfalten, die sich gegen die in der Norm aufgeführten Inhalte richten. Hierzu rechnet auch das „friedliche Zusammenleben der Menschen“<sup>155</sup>. Ob die Norm damit auch Gefahrenlagen erfasst, die nicht durch die Verbreitung rassistischen und fremdenfeindlichen Gedankenguts entstehen (sondern etwa durch die Verbreitung linksextremistischer oder islamistischer Vorstellungen)<sup>156</sup>, kann dahingestellt bleiben. Denn jedenfalls legitimiert (auch) Art. 7a LV sachlich-inhaltlich das Handlungskonzept, gibt dem Staat aber keinesfalls zwingend auf, entsprechende Konzepte auch gegen strukturell vergleichbare Gefahrenlagen aufzustellen. Dies ist der Erkenntnis geschuldet, dass Staatszielbestimmungen – als solche ist Art. 7a LV zu qualifizieren<sup>157</sup> – den Staat zwar einerseits rechtsverbindlich zu bestimmter Aktivität verpflichten, andererseits aber regelmäßig einen weiten Gestaltungsspielraum zur Umsetzung dieser Direktiven gewähren.<sup>158</sup>

Besteht erheblicher Anlass für ein staatliches Tätigwerden in einer bestimmten Richtung (Bekämpfung des Rechtsextremismus), wie dies hinsichtlich des Handlungskonzeptes der

---

<sup>154</sup> Vgl. nur *Iwers* (Fn. 128), Art. 7a; *Bauer/Abromeit* (Fn. 132), S. 3, 10; allgemein *Huber*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 31 Rn. 14, 18 - 20; VerfGBbg, Urt. vom 18. Juni 1998, Az. VfG 27/97, juris, Rn. 117 - 119.

<sup>155</sup> Kritisch *Bauer/Abromeit* (Fn. 132), S. 9: „völlig offen, was ´das friedliche Zusammenleben der Bürger´ ausmacht“.

<sup>156</sup> Vgl. Art. 18a Abs. 2 VerfMV: „rassistisches oder anderes extremistisches Gedankengut“.

<sup>157</sup> *Bauer/Abromeit* (Fn. 132), S. 10; *Iwers* (Fn. 128), Art. 7a.

<sup>158</sup> *Bauer/Abromeit* (Fn. 132), S. 8, 12; allg. *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Präambel Rn. 35.

Fall war und ist, ist es Pflicht des Landes, gerade dieser Gefährdung entgegenzutreten, ohne dass zugleich auch andere Gefahrenlagen einbezogen werden müssten, sei es, weil diese nach Einschätzung der Regierung weniger dringlich sind, sei es, weil die Regierung diesen Gefahren mit anderen Maßnahmen begegnen will. Eine anderslautende Aussage lässt sich Art. 7a LV keinesfalls entnehmen.

Die Bekämpfung anderer Gefahrenlagen als der in Art. 7a Hs. 2 LV benannten kann daher auf andere Art und Weise und nach Maßgabe der Dringlichkeit<sup>159</sup> erfolgen. Sie muss jedenfalls nicht einen zum Handlungskonzept vergleichbaren umfassenden Ansatz beinhalten, sondern könnte auch durch andere Maßnahmen gewährleistet werden, etwa vermittels einer Konzentration auf rein staatliche Funktionen, ohne eine Einbeziehung gesellschaftlicher Kräfte.<sup>160</sup>

## **2. Bindung der Beteiligten an das Neutralitätsgebot**

### **a) Keine Bindung privater Dritter an das Neutralitätsgebot (zu den Fragen 5 bis 7)**

Der PBD hat bereits in seinem Gutachten vom 12. Februar 2018 kurz dargelegt, dass sich staatlich geförderte private Dritte (weiterhin) auf ihre Grundrechte berufen können.<sup>161</sup> Dies ist letztlich in Art. 1 Abs. 3 GG begründet, der „Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung“ an die Grundrechte bindet, nicht hingegen Private.<sup>162</sup> Soweit die geför-

---

<sup>159</sup> So auch in Bezug auf die Förderung Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 22. September 2015 (Fn. 49), S. 8.

<sup>160</sup> Hierzu LT-Drs. 6/10883, S. 4 f.; zum „Handlungskonzept der Polizei des Landes Brandenburg zur Bekämpfung Politisch motivierter Kriminalität“ siehe LT-Drs. 6/10593 und LT-Drs. 6/11264.

<sup>161</sup> Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. Iwers) (Fn. 18), S. 52.

<sup>162</sup> Das BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 2011, Az. 1 BvR 699/06 (Fraport), juris, Rn. 47 f., hat hierzu wie folgt ausgeführt: „Gemäß Art. 1 Abs. 3 GG binden die Grundrechte Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht. Sie gelten nicht nur für bestimmte Bereiche, Funktionen oder Handlungsformen staatlicher Aufgabenwahrnehmung, sondern binden die staatliche Gewalt umfassend und insgesamt. Der Begriff der staatlichen Gewalt ist dabei weit zu verstehen und erstreckt sich nicht nur auf imperative Maßnahmen. Entscheidungen, Äußerungen und Handlungen, die - auf den jeweiligen staatlichen Entscheidungsebenen - den Anspruch erheben können, autorisiert im Namen aller Bürger getroffen zu werden, sind von der Grundrechtsbindung erfasst. Grundrechtsgebundene staatliche Gewalt im Sinne des Art. 1 Abs. 3 GG ist danach jedes Handeln staatlicher Organe oder Organisationen, weil es in Wahrnehmung ihres dem Gemeinwohl verpflichteten Auftrags erfolgt. Art. 1 Abs. 3 GG liegt dabei eine elementare Unterscheidung zugrunde: Während der Bürger prinzipiell frei ist, ist der Staat prinzipiell gebunden. Der Bürger findet durch die Grundrechte Anerkennung als freie Person, die in der Entfaltung ihrer Individualität selbstverantwortlich ist. Er und die von ihm gegründeten Vereinigungen und Einrichtungen können ihr Handeln nach subjektiven Präferenzen in privater Freiheit gestalten, ohne hierfür grundsätzlich rechenschaftspflichtig zu sein. Ihre Inpflichtnahme durch die Rechtsord-

derden Dritten Grundrechtsträger sind, verlieren sie ihre Grundrechtsberechtigung nicht durch eine staatliche Förderung, sie bleiben vielmehr dem Staat gegenüberstehende Träger von Grundrechten und werden, anders als in den Fällen, in denen der Staat private Dritte beleih<sup>163</sup> oder sonst mit Staatsfunktionen betraut,<sup>164</sup> nicht etwa in die staatliche Organisation (auch nicht als mittelbare Staatsverwaltung, siehe sogleich b) inkorporiert. Mit der Förderung – und auch nicht mit der „Einbindung in das staatliche Handlungskonzept“<sup>165</sup> – geht nämlich keine Wahrnehmung einer hoheitlichen Tätigkeit und keine Übertragung der Kompetenz zum Einsatz staatlicher Machtmittel auf die Geförderten einher.<sup>166</sup>

Gleiches gilt für eine Bindung an das den Staat, nicht hingegen Grundrechtsberechtigte verpflichtende Neutralitätsgebot.

Grundrechtsträger können sich daher auch im Falle staatlicher Förderung prinzipiell ohne Einschränkung etwa auf die Grundrechte der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 19 Abs. 1 Satz 1 LV) oder der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG, Art. 23 Abs. 1 LV) berufen. Sie können sich in nur von ihnen selbst bestimmter Weise („frei Schnauze“) politisch äußern und sich auch für oder gegen politische Parteien oder von diesen vertretene Positionen aussprechen (und die politische Partei dabei expressis verbis nennen oder Kampagnen gegen „Rechtspopulismus“ initiieren) und auch zu Demonstrationen oder Kundgebungen aufrufen.

Entsprechend hat der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages erst jüngst ausgeführt: „Allgemeine Rechtsgrundsätze, aus denen sich für Fördermittelempfänger eine Verpflichtung zur parteipolitischen Neutralität oder eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit Parteien oder Parlamentsfraktionen (etwa bei Veranstaltungen) ergibt, werden soweit ersichtlich weder in der Rechtsprechung, noch in der rechtswissenschaftlichen Literatur diskutiert und sind auch sonst nicht ersichtlich. Denkbar ist jedoch eine Verankerung

---

nung ist von vornherein relativ und - insbesondere nach Maßgabe der Verhältnismäßigkeit - prinzipiell begrenzt.“

<sup>163</sup> BVerfG, Beschl. vom 17. Okt. 2007, Az. 2 BvR 1095/05, juris, Rn. 101, m.w.N.; vgl. auch BayVGh, Beschl. vom 7. April 1992, Az. 7 CE 92.10001, juris, Rn. 10.

<sup>164</sup> *Starck* (Fn. 158), Art. 1 Rn. 232; *Stern*, Staatsrecht III/1, 1988, S. 1334 f.

<sup>165</sup> Hierdurch erfolgt insbesondere auch kein „Hineinwachsen“ in eine Garantenstellung für (Grund-) Rechtspositionen Dritter; vgl. *Heyers* (Fn. 78), S. 122 f.

<sup>166</sup> Zu diesem Erfordernis für die Annahme einer Grundrechtsverpflichtung vgl. nur *Stern* (Fn. 164), S. 1205.

entsprechender Neutralitätspflichten im Zuwendungsbescheid für den konkreten Einzelfall. Ferner ist die parteipolitische Neutralität eines Fördermittelempfängers im Rahmen des Gemeinnützigkeitsrechts von Bedeutung.“<sup>167</sup> Auf die beiden letztgenannten Aspekte hatte der PBD bereits in seinem Gutachten vom 12. Februar 2018 hingewiesen.<sup>168</sup>

Auch in der höchstrichterlichen Rechtsprechung wird ohne weiteres davon ausgegangen, dass zwar der Staat bei der Förderung, nicht aber die geförderten Privaten Grundrechte Dritter oder das Neutralitätsgebot zu achten hätten. Beispielhaft hat etwa das Bundesverwaltungsgericht angenommen, der Staat sei bei einer an einen privaten Vereins zum Zwecke der Warnung der Öffentlichkeit vor dem Wirken bestimmter religiöser oder weltanschaulicher Bewegungen ausgereichten Förderung an das verfassungsrechtliche Neutralitätsgebot gebunden, und dieses werde verletzt, wenn er einen privaten Verein fördere, der seinerseits „auf religiöser oder weltanschaulicher Grundlage arbeitet, also an der religiös-weltanschaulichen Auseinandersetzung nicht neutral, sondern parteigebunden mitwirkt“. Der Staat sei, wenn er sich selbst warnend über das Wirken bestimmter Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften äußere, hierbei im Interesse der betroffenen Grundrechtsträger zur Zurückhaltung und Sachlichkeit verpflichtet. Diese rechtlichen Bindungen könne er nicht in der Weise abstreifen, dass er sich der Hilfe eines privaten Vereins versichere, der „die ihm zustehende, grundrechtlich verbürgte Meinungsfreiheit bis zu der Grenze der Schmähkritik nutzen“ könne.<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 27. April 2018 (Az. WD 3 – 3000 – 117/18) „Neutralitätspflichten für Zuwendungsempfänger“, S. 5 f.

Das Gutachten findet sich hier:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/558246/d32f99f653618007e941cc8530d09da2/wd-3-117-18-pdf-data.pdf>

Ebenso Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 12. Juli 2018 Gutachten zur staatlichen Förderung von Vereinen und Initiativen, deren Aktivitäten sich gegen politische Parteien richten, S. 6.

Das Gutachten findet sich hier:

[https://www.parlament-berlin.de/C1257B55002B290D/vwContentByKey/W2B2TCGU007WEBSDE/\\$File/20180712-Staatliche\\_Foerderung\\_von\\_Vereinen\\_und\\_Initiativen.pdf](https://www.parlament-berlin.de/C1257B55002B290D/vwContentByKey/W2B2TCGU007WEBSDE/$File/20180712-Staatliche_Foerderung_von_Vereinen_und_Initiativen.pdf)

<sup>168</sup> Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 18), S. 83 ff.

<sup>169</sup> BVerwG, Urt. vom 27. März 1992, Az. 7 C 21/90, juris, Rn. 36; s. auch die Nachw. der Rspr. des BVerfG zur Förderung der parteinahen Stiftungen sowie des OVG Berlin-Brandenburg zur Förderung der Jugendorganisationen der politischen Parteien im Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 18), S. 26 - 28.

Die Frage der Rechtfertigung von Verstößen gegen das Neutralitätsgebot über Art. 7a LV stellt sich vor diesem Hintergrund nicht.

Die Mitglieder des Beratungsnetzwerkes (siehe oben I. 2. a cc) sind durchweg privat (zumeist in der Rechtsform des eingetragenen Vereins) verfasst, bei ihren Mitgliedern handelt es sich um Privatpersonen oder wiederum um eingetragene Vereine (Sportjugend/Landesportbund Brandenburg), sodass – vom Aktionsbündnis gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit abgesehen (hierzu sogleich b) – von einer fehlenden Beteiligung öffentlicher Stellen auszugehen ist.<sup>170</sup>

### **b) Beteiligung öffentlicher Stellen (zu Frage 10)**

Jedenfalls am Aktionsbündnis sind nicht lediglich natürliche Personen oder ausschließlich von diesen getragene Vereinigungen, sondern auch öffentliche Stellen beteiligt. Zu nennen sind zuvörderst die Integrationsbeauftragte des Landes Brandenburg, aber etwa auch die Handwerkskammer Potsdam und die Industrie- und Handelskammer Ostbrandenburg oder der Landkreistag Brandenburg sowie der Städte- und Gemeindebund Brandenburg.<sup>171</sup> Tätigkeiten des Aktionsbündnisses, die, würden sie vom Land selbst vorgenommen, gegen das Neutralitätsverbot verstoßen, sind diesen öffentlichen Stellen aufgrund ihrer „Mitgliedschaft“ im Aktionsbündnis zuzurechnen.<sup>172</sup> Hieraus ergeben sich folgende (im Rahmen dieses Gutachten nur cursorisch darstellbare) Konsequenzen:

Die Integrationsbeauftragte des Landes Brandenburg ist eine beim Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (MASGF) ressortierende Landesbeauftragte und als solche unmittelbar an das Neutralitätsgebot gebunden. Ihre Mitwirkung an oder die Billigung von Tätigkeiten des Aktionsbündnisses, die gegen dieses Gebot verstoßen, ist somit unzulässig. Es wird weiter, wie im Falle der Frage der Zulässigkeit der Fortsetzung einer staatlichen Förderung nach einem festgestellten Verstoß gegen das Neutralitätsge-

---

<sup>170</sup> Allerdings lässt auch § 6 Nr. 1 der Satzung des Opferperspektive e.V. (<https://www.opferperspektive.de/verein>) die Mitgliedschaft juristischer Personen des öffentlichen Rechts zu.

<sup>171</sup> Quelle: Homepage des Aktionsbündnisses  
<https://www.aktionsbueundnis-brandenburg.de/aktionsbueundnis/mitglieder/>

<sup>172</sup> Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin, Gutachten vom 12. Juli 2018 (Fn. 167), S. 8 f.: „Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass auch das Bezirksamt von Treptow-Köpenick dem Bündnis für Demokratie und Toleranz angehört. Der offene Brief an die GmbH und der Demonstrationsaufruf sind somit auch der Bezirksverwaltung zuzurechnen. Insoweit hat sie gegen das Neutralitätsgebot verstoßen.“

bot,<sup>173</sup> im Grundsatz davon auszugehen sein, dass auch die Mitgliedschaft im Aktionsbündnis selbst ausgesetzt werden muss, sofern das Land nicht willens oder dazu in der Lage ist, Maßnahmen, die parteipolitisch nicht neutral sind und die nicht nur ausnahmsweise erfolgen und als Ausreißer zu qualifizieren und damit dem Land (der Landesintegrationsbeauftragten) nicht zuzurechnen sind, sondern mit deren Wiederholung zu rechnen ist, wirksam abzustellen<sup>174</sup>.

Die Kammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts (§ 3 Abs. 1 IHKG,<sup>175</sup> § 90 Abs. 1 HwO<sup>176</sup>) sind nicht Teil der unmittelbaren Staatsverwaltung, jedoch landesunmittelbare

---

<sup>173</sup> Hierzu Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 18), S. 83 f.

<sup>174</sup> Vgl. auch BVerwG, Urt. vom 23. März 2016, Az. 10 C 4/15, juris, Rn. 23 f.: „Ein Austrittsanspruch ist auch nicht erst bei andauernden, beharrlichen und schwerwiegenden Aufgabenüberschreitungen des Dachverbandes anzuerkennen (...). Der grundrechtliche Schutz der Kammermitglieder aus Art. 2 Abs. 1 GG bewahrt vor jeder rechtswidrigen Inanspruchnahme und nicht nur vor qualifizierten Rechtsverstößen. Solche Rechtsverstöße sind auch nicht erforderlich, um die den Austrittsanspruch auslösende Wiederholungsgefahr zu begründen. Die konkrete Wahrscheinlichkeit künftiger Aufgabenüberschreitungen kann sich nicht allein aus ständigen und schwerwiegenden Kompetenzverletzungen ergeben, sondern ebenso aus schlichten Kompetenzüberschreitungen, die über vereinzelte, für die Verbandspraxis atypische 'Ausreißer' hinausgehen. Eine Wiederholungsgefahr ist auch nicht nur zu bejahen, wenn künftig eine völlig gleichartige Aufgabenüberschreitung droht, da der effektive Grundrechtsschutz sonst durch ständiges Variieren der Kompetenzüberschreitungen zu vereiteln wäre. Maßgeblich ist allein, ob mit einer erneuten Missachtung der Kompetenzgrenzen zu rechnen ist oder ob davon ausgegangen werden kann, dass weitere Verstöße unterbleiben, etwa weil sie verbandsintern zuverlässig verhindert werden. Dies erfordert eine tatrichterliche Prognose, die sämtliche Indizien für und gegen die Wahrscheinlichkeit einer erneuten Grundrechtsverletzung in Betracht zieht. Als Indizien für das Drohen eines erneuten Kompetenzverstößes kommen mehrfache oder gar häufige Missachtungen der Kompetenzgrenzen in Betracht, ebenso der Mangel an Einsicht in vergangene Aufgabenüberschreitungen und die Weigerung, geeignete Maßnahmen zur Verhinderung künftiger Überschreitungen zu treffen. Gegen eine Wiederholungsgefahr spricht hingegen, wenn der Dachverband die Kritik an einer Aufgabenüberschreitung konstruktiv aufgenommen, sich davon distanziert und geeignete Vorkehrungen gegen einen erneuten Kompetenzverstoß getroffen hat. Dies ist anzunehmen, wenn der Verband den Mitgliedskammern und deren Pflichtmitgliedern die Möglichkeit eröffnet, künftige Überschreitungen der Kammerkompetenzen wirksam zu unterbinden. Davon kann beispielsweise ausgegangen werden, wenn die Verbandssatzung den einzelnen Pflichtmitgliedern der Mitgliedskammern ein Recht zur Klage gegen den Verband auf Unterlassen von (weiteren) Überschreitungen der Kammerkompetenz einräumt. Gegen eine Wiederholungsgefahr kann auch die Einrichtung einer unabhängigen Ombudsstelle im Verband sprechen, wenn diese einen wirksamen, effektiven Schutz vor einer Verbandstätigkeit jenseits der Kammerkompetenzen gewährleistet, der von jedem Pflichtmitglied einer Mitgliedskammer verbandsintern sowie notfalls gerichtlich durchsetzbar ist. Insoweit dürfte es nicht ausreichen, wenn die Ombudsstelle Aufgabenüberschreitungen nur nachträglich beanstanden, künftige aber nicht verhindern kann, oder wenn ihr Tätigwerden nicht von den Mitgliedern der Mitgliedskammern durchgesetzt werden kann. Soll die Ombudsstelle einen effektiven Grundrechtsschutz verwirklichen, muss sie hierauf verpflichtet sowie mit zweckentsprechenden, umfassenden Informations-, Teilnahme-, Anhörungs-, und Beanstandungsrechten gegenüber allen Verbandsorganen einschließlich des Vorstands ausgestattet sein und über ein Klagerecht gegen Kompetenzüberschreitungen verfügen.“

<sup>175</sup> Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18. Dez. 1956, BGBl. III 701-1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. März 2017, BGBl. I S. 626.

juristische Personen des öffentlichen Rechts, die unter staatlicher Aufsicht stehen (§ 2 AGIHKG,<sup>177</sup> § 115 Abs. 1 HwO) und Teile der mittelbaren Staatsverwaltung<sup>178</sup> sind.<sup>179</sup> Als solche unterliegen sie unstrittig prinzipiell grundrechtlichen Bindungen.<sup>180</sup> Gleiches muss hinsichtlich des Neutralitätsgebots gelten, das ebenfalls staatsgerichtet ist und einen zu den Grundrechten vergleichbaren, den politischen Parteien zukommenden Schutz vor staatlichen Eingriffen bietet.<sup>181</sup>

Entsprechend sind die Kammern – bereits unterhalb des verfassungsrechtlichen Gebots zu parteipolitischer Neutralität –<sup>182</sup> im Rahmen der Wahrnehmung der ihnen gesetzlich übertragenen Kompetenzen darauf verpflichtet, „bei allen Äußerungen Objektivität und die notwendige Sachlichkeit und Zurückhaltung zu wahren“ und insbesondere kompetenzwidrige allgemeinpolitische Aussagen zu unterlassen.<sup>183</sup> Dies hat unmittelbar Folgen auch für Mitgliedschaften der Kammern in Verbänden<sup>184</sup> oder sonstigen Zusammenschlüssen<sup>185</sup>: Eine Beteiligung ist (unabhängig von der Rechtsfähigkeit des Verbandes oder Zusammenschlusses) nur zulässig, wenn auch in dem Verband oder Zusammenschluss die Rechtsgrenzen der Kammertätigkeit gewahrt bleiben, wofür die jeweilige Kammer selbst die Verantwortung trägt. Dabei müssen sowohl die (Satzungs-)Aufgaben als auch das faktische

---

<sup>176</sup> Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung), i.d.F. der Bek. vom 24. Sept. 1998, BGBl. I S. 3074; BGBl. 2006 I S. 2095, zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 30. Juni 2017, BGBl. I S. 2143.

<sup>177</sup> Gesetz zur Ergänzung des Rechts der Industrie- und Handelskammern im Land Brandenburg vom 13. Sept. 1991, GVBl. I, S. 440, geändert durch Gesetz vom 26. Nov. 1998, GVBl. I, S. 218, 219.

<sup>178</sup> BVerfG, Beschl. vom 7. Dez. 2001, Az. 1 BvR 1806/98, NVwZ 2002, 335, 337; differenzierend *Knöpfle*, Die Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Blümel/Merten/Quaritsch (Hrsg.), Verwaltung im Rechtsstaat, FS Uhle 1987, S. 93, 95 f.

<sup>179</sup> Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 29. Oktober 2018 „Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs für die Industrie- und Handelskammern“ (Bearb. *Iwers*), S. 5.

<sup>180</sup> Vgl. nur *Stern* (Fn. 164), S. 1339 – 1341.

<sup>181</sup> Zu den Rechten der Mitglieder, Kompetenzüberschreitungen der Kammern abzuwehren, BVerwG, Urt. vom 23. Juni 2010, Az. 8 C 20/09, juris, Rn. 21 ff.; BVerwG, Urt. vom 23. März 2016, Az. 10 C 4/15, juris, Rn. 14; BVerfG, Beschl. vom 7. Dez. 2001, Az. 1 BvR 1806/98, NVwZ 2002, 335, 337 a.E.

<sup>182</sup> Die Satzung des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) beinhaltet in ihrem § 1 Abs. 2 Satz 1 eine explizite Absage an parteipolitische Tätigkeit: „Die Behandlung allgemeinpolitischer, insbesondere parteipolitischer Fragen gehört nicht zur Zuständigkeit des DIHK.“; hierzu BVerwG, Urt. vom 23. März 2016, Az. 10 C 4/15, juris, Rn. 32: „eindeutig kompetenzwidrige Tätigkeiten“.

<sup>183</sup> BVerwG, Urt. vom 23. März 2016, Az. 10 C 4/15, juris, Rn. 30, 35; BVerwG, Urt. vom 23. Juni 2010, Az. 8 C 20/09, juris, Ls. 2, Rn. 32, unter Hinweis auf BVerfG, Beschl. vom 19. Dez. 1962, Az. 1 BvR 541/57, juris, Rn. 23: „höchstmögliche Maß von Objektivität“.

<sup>184</sup> BVerwG, Urt. vom 23. März 2016, Az. 10 C 4/15, juris, zur Mitgliedschaft im DIHK.

<sup>185</sup> BVerwG, Urt. vom 23. Juni 2010, Az. 8 C 20/09, juris, zur Mitgliedschaft in einer überregionalen Arbeitsgemeinschaft hessischer IHKs.



Handeln des Verbandes oder Zusammenschlusses im Rahmen der den Kammern gesetzlich zugewiesenen Kompetenzen verbleiben.<sup>186</sup>

Die kommunalen Spitzenverbände sind privatrechtlich als eingetragene Vereine organisiert. Ihre Mitglieder sind allerdings die Landkreise und die Gemeinden, also der staatlichen Gewalt zuzurechnende Gebietskörperschaften,<sup>187</sup> die ihrerseits an das Neutralitätsgebot gebunden sind<sup>188</sup>. Da sich die Kommunen der sie verfassungsrechtlich treffenden Bindungen ebenso wenig wie das Land selbst<sup>189</sup> vermittels einer „Auslagerung“ auf privatrechtlich organisierte Zusammenschlüsse entledigen können, dürften die kommunalen Spitzenverbände bei der Wahrnehmung der ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben (§ 1 Abs. 5 Satz 1, § 131 Abs. 1 Satz 1 BbgKVerf)<sup>190</sup> in gleichem Maße wie ihre Mitglieder selbst, also prinzipiell umfassend, an das (parteipolitische) Neutralitätsgebot gebunden sein.<sup>191</sup>

Zu der Frage, wann der Sache nach ein Verstoß gegen das Neutralitätsgebot gegeben ist, hat sich der PBD eingehend in seinem Gutachten vom 12. Februar 2018 verhalten, auf das verwiesen wird. Hiernach ist es mit dem Neutralitätsgebot prinzipiell nicht vereinbar, wenn sich diesem verpflichtete öffentliche Stellen unmittelbar wertend gegen eine (nicht verfassungsfeindliche) politische Partei nebst von dieser vertretene Positionen wenden<sup>192</sup>

---

<sup>186</sup> BVerwG, Urt. vom 23. März 2016, Az. 10 C 4/15, juris, Rn. 15 - 18; vgl. auch BVerwG, Urt. vom 23. Juni 2010, Az. 8 C 20/09, juris, Rn. 20 - 23.

<sup>187</sup> Vgl. nur *Höfling*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 1 Rn. 87.

<sup>188</sup> Vgl. die im Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 18), S. 40 f., aufgeführte verwaltungsgerichtliche Judikatur; BayVerfGH, Entscheidung vom 19. Jan. 1994, Az. Vf. 89-III-92, Vf. 92-III-92, juris, B. 1. A; BVerwG Urt. vom 18. April 1997, Az. 8 C 5/96, juris, Rn. 16 ff.; BVerfG, Beschl. vom 19. März 2014, Az. 2 BvQ 9/14, juris, Rn. 13; *Ferrau*, Grenzen staatlicher Beteiligung, NVwZ 2017, S. 1259, 1260 f.; *Papier/M. Schröder* (Fn. 82), S. 3, 9: gemeindliches Amtsblatt unterliegt bzgl. seines redaktionellen Teils dem „Gebot besonderer Neutralität“.

<sup>189</sup> Hierzu Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 18), S. 18 f.

<sup>190</sup> Kommunalverfassung des Landes Brandenburg vom 18. Dez. 2007, GVBl.I/07, Nr. 19, S. 286, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 18. Dez. 2018, GVBl.I/18, Nr. 37, S. 4.

<sup>191</sup> Gegen eine Bindung an das Sachlichkeitsgebot bei einem Volksentscheid allerdings BayVerfGH, Entscheidung vom 19. Jan. 1994, Az. Vf. 89-III-92, Vf. 92-III-92, juris, B. 5, da die kommunalen Spitzenverbände nicht Träger hoheitlicher Befugnisse seien.

<sup>192</sup> Hierzu Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 18), S. 67 - 71.

oder sich jedenfalls aus dem Gesamtkontext für einen objektiven Betrachter eine entsprechende Stoßrichtung ergibt<sup>193</sup>.

Eine Rechtfertigung derartiger Verstöße aus Art. 7a LV scheidet nach dem Gesagten (siehe oben 1.) aus. Ob die Norm geeignet ist, eine möglicherweise von den die jeweiligen Stellen treffenden gesetzlichen oder satzungsrechtlichen Vorschriften nicht zweifelsfrei gedeckte Mitwirkung am Aktionsbündnis ergänzend zu legitimieren, kann dahinstehen.

### **3. Voraussetzungen, Einstellung und Rückforderung der Förderung**

#### **a) Voraussetzungen der Aufrechterhaltung der Förderung, Pflicht zur Rückforderung (zu Frage 8)**

Der PBD hat bereits in seinem Gutachten vom 12. Februar 2018 eingehend dargelegt, dass der Staat gehalten ist, eine parteipolitisch nicht neutrale Verwendung von Fördermitteln von vornherein zu unterbinden; die hierzu ergangene Judikatur des BVerfG wurde erörtert. Das BVerfG hat insoweit wiederholt gefordert, einem das Gebot der Chancengleichheit der politischen Parteien verletzenden Mitteleinsatz müsse durch geeignete Vorkehrungen entgegengewirkt bzw. durch eine effektive Kontrolle der Mittelverwendung ausgeschlossen werden. Die hierfür vorgesehenen Schutzmechanismen dürfen dabei nicht in einer Weise lückenhaft oder sonst unzureichend sein, dass eine Beeinträchtigung der Chancengleichheit politischer Parteien befördert wird. Unterhalb der Ebene strukturell fehlender, gegen eine missbräuchliche Mittelverwendung getroffener Vorkehrungen lediglich als Einzelfälle auftretende missbräuchliche Maßnahmen sind dagegen unbeachtlich. Die entsprechende Mittel(fehl)verwendung muss für den Zuwendungsgeber vorher absehbar sein.<sup>194</sup> Der PBD hatte seinerzeit angenommen, die Verwendung der Fördermittel für die Herstellung und Verwendung des Plakats „Bunt statt Grauland“ und der Broschüre „Die neue Partei am rechten Rand“ seien ohne Vorbild und damit nicht vorhersehbar gewesen (Ausnahmecharakter).<sup>195</sup>

---

<sup>193</sup> Hierzu Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. Iwers) (Fn. 18), S. 73 - 75; ThürVerfGH, Urt. vom 3. Dez. 2014, Az. VerfGH 2/14, juris, Rn. 71.

<sup>194</sup> Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. Iwers) (Fn. 18), S. 75 - 79.

<sup>195</sup> Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. Iwers) (Fn. 18), S. 80 f.

Bezüglich der Fortsetzung der Förderung hatte der PBD ausgeführt: „Vorliegend wird das Land dazu gehalten sein, den Verein als unmittelbaren Zuwendungsempfänger für die Zukunft darauf festzulegen, die Fördermittel (die hieraus finanzierte personelle und sächliche Ausstattung des als Geschäftsstelle des Aktionsbündnisses agierenden Vereins) nicht dazu zu nutzen, gegen (nicht verfassungsfeindliche) politische Parteien gerichtete Aktionen durchzuführen oder zu unterstützen. Das Land wird dabei zu gewährleisten haben, dass die Festlegung des Vereins auf ein entsprechendes Verhalten unverzüglich – und nicht erst mit dem Beginn der neuen Förderperiode – erfolgt, um weiteren Verstößen auch in zeitlicher Hinsicht so weit als möglich entgegenzuwirken. Ob das Land allerdings gehalten ist, den jeweiligen Zuwendungsbescheid mit einer Nebenbestimmung zu versehen, ist im Rahmen der nach § 36 VwVfG zu tätigenen Ermessensausübung zu entscheiden. In diese Entscheidung wird auf der einen Seite das bisherige Verhalten des Vereins und des Aktionsbündnisses, das zu ‘Beanstandungen’, soweit ersichtlich, keinen Anlass bot, einzustellen sein; hieraus könnte gefolgert werden, dass anstelle einer ausdrücklichen Nebenbestimmung zum Zuwendungsbescheid auch eine formlose Mitteilung ausreichen könnte. Auf der anderen Seite ist unter Berücksichtigung des hohen, verfassungsrechtlich gewährleisteten Guts der Chancengleichheit der Parteien, das das Land zu schützen verpflichtet ist, die Rechtsverbindlichkeit einer einem Zuwendungsbescheid beigefügten Nebenbestimmung, die Grundlage einer Rückforderung der Fördermittel sein kann, in den Blick zu nehmen. Welches Ergebnis diese Entscheidung, die die Umstände des Einzelfalls einbeziehen muss, zeitigt, kann hier nicht vorweggenommen werden.“<sup>196</sup>

Der Wissenschaftliche Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin hat erst jüngst zur Frage der Konditionierung von Zuwendungsbescheiden ausgeführt: „Die Erteilung derartiger Auflagen steht im Ermessen der Behörden. Ob und in welchen Fällen hierbei eine Ermessensreduzierung eintreten kann, lässt sich abstrakt nur schwer feststellen. Bei der Gewichtung von Verstößen gegen das Neutralitätsgebot sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen. Zum einen spielen die Anzahl der Verstöße und der Zeitraum, in dem sie erfolgt sind, eine Rolle. Zum anderen ist zu berücksichtigen, ob die Verstöße durch die Organisationen selber oder – in zurechenbarer Weise – durch Dritte erfolgt sind, die ihrerseits von den Organisationen in relevanter Form unterstützt werden. Vor allem ist das jeweilige Gewicht der Verstöße von Bedeutung. Bei schriftlichen Veröffentlichungen

---

<sup>196</sup> Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. Iwers) (Fn. 18), S. 82 f.

(Flugblätter, sog. Handreichungen, Texte im Internet) macht es einen Unterschied, ob eine Partei hierbei lediglich namentlich erwähnt wird oder ob sich die Veröffentlichung ihrem gesamten Inhalt nach gezielt gegen diese Partei richtet. Bei Aufrufen zu Demonstrationen oder sonstigen Aktionen lässt sich danach differenzieren, ob ein Verein maßgeblich als Organisator bzw. Veranstalter auftritt oder ob er lediglich den Aufruf zur Demonstration mitzeichnet. Diese Beispiele zeigen, dass die Schwere von Verstößen gegen das Neutralitätsgebot wesentlich von den Umständen des Einzelfalls abhängt. Maßstäbe für eine Ermessensreduzierung auf null, die eine Erteilung von Auflagen zwingend erforderlich macht, sind daher nicht ohne Weiteres festzulegen. Letztlich ist auch zu berücksichtigen, dass die Äußerungen Privater für die Öffentlichkeit nicht dieselbe Bedeutung haben wie Stellungnahmen staatlicher Stellen, sodass entsprechende Auswirkungen gegenüber den betroffenen Parteien deutlich weniger schwerwiegend sind.“<sup>197</sup>

In tatsächlicher Hinsicht ist festzustellen, dass das Aktionsbündnis<sup>198</sup> das Plakat und die Broschüre nach wie vor auf seiner Homepage bewirbt bzw. zur Verfügung stellt<sup>199</sup> und hierüber hinaus verschiedene Beiträge anbietet, die sich ablehnend-kritisch und warnend gezielt mit der AfD befassen<sup>200</sup>.

---

<sup>197</sup> Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin, Gutachten vom 12. Juli 2018 (Fn. 167), S. 11 f.

<sup>198</sup> Dass die übrigen Mitglieder des Beratungsnetzwerkes ähnlich verfahren würden, konnte (bei der mit den dem PBD zur Verfügung stehenden Mitteln nur kursorisch möglichen Recherche) nicht festgestellt werden.

<sup>199</sup> <https://www.aktionsbueundnis-brandenburg.de/produkt/wahlplakat-bunt-statt-grauland-2017/>  
<https://www.aktionsbueundnis-brandenburg.de/shop/alle-artikel/page/2/>  
Einem Zeitungsbericht zufolge (Neues Deutschland vom 11. Mai 2019, S. 27, <https://www.neues-deutschland.de/artikel/1118457.brandenburg-schoener-waehlen-ohne-nazis.html>) wurden mehrere Tausend Exemplare in mehreren Auflagen gefertigt, von denen es heiße, sie gingen bis heute „wie warme Semmeln“.

<sup>200</sup> Zum Teil war auf diese bereits in dem Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. Iwers) (Fn. 18), S. 81, hingewiesen worden („Die neue Bewegung von rechts“),

<https://www.aktionsbueundnis-brandenburg.de/shop/alle-artikel/page/2/>

zum Teil wurden sie wohl erst später aufgenommen:

<https://www.aktionsbueundnis-brandenburg.de/alternative-fuer-deutschland/>

Auszüge: „Unter der Führung des ehemaligen Landesvorsitzenden Alexander Gauland entwickelte sich die Alternative für Deutschland in Brandenburg zu einem rechtsextremen Landesverband. Dies schließt nicht aus, dass sich vereinzelt Positionen in der Partei gehalten haben, für die diese Einschätzung nicht gilt. Momentan scheinen diese Kräfte jedoch nicht Willens oder in der Lage zu sein, den Rechtsaußenkurs der Partei zu korrigieren. (...) Im Zuge der Krise der Flüchtlingspolitik 2015/2016 radikalisierte sich

Auch die Frage einer Rückforderung von Fördermitteln ist vom PBD bereits eingehend behandelt worden.<sup>201</sup> Grundsätzlich hat die Bewilligungsbehörde einen Zuwendungsbescheid regelmäßig zu widerrufen und die Zuwendung zurückzufordern (§ 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 VwVfG), soweit sie nicht ihrem Zweck entsprechend verwendet wird; dies gilt auch dann, wenn die Mittel bereits verwendet worden sind. Grundlegende Voraussetzung hierfür ist, dass der Förderzweck klar bestimmt worden und für den Fördermittelempfänger erkennbar ist. Der PBD hatte zum seinerzeit zu begutachtenden Sachverhalt angenommen, dass von einer zweckwidrigen Verwendung nicht ausgegangen werden könne, da es an einer vertieften Festlegung des Förderzwecks (wohl) fehlte und eine Verfehlung des Förderzwecks auch nicht offenkundig war, weil sich die beiden Aktionen (Plakat und Broschüre) im Rahmen der dem Aktionsbündnis von seiner Geschäftsordnung vorgegebenen Aufgabenstellung hielten.

Vor dem dargestellten Hintergrund – Fortsetzung und erhebliche Vertiefung der gegen die AfD gerichteten Publikationen trotz anzunehmender Kenntnis der hiermit verbundenen verfassungs- und zuwendungsrechtlichen Problemlagen – wird es mindestens sehr nahe liegen, die Förderung unverzüglich zu konditionieren und den Zuwendungsbescheid mit einer Nebenbestimmung zu versehen, die Fördermittel nicht dazu zu nutzen, gegen (nicht verfassungsfeindliche) politische Parteien gerichtete Aktionen durchzuführen oder zu un-

---

der Landesverband zusätzlich. Nach seiner Wahl zum Landesvorsitzenden im April 2017 verkündete Andreas Kalbitz, die AfD Brandenburg zur „sozialen Heimatpartei“ machen zu wollen. Damit griff er nicht nur den Namenszusatz, sondern, wie der Politikwissenschaftler Gideon Botsch betont, auch 'das Selbstverständnis' der NPD auf. (...) Von Beginn an inszenierte sich die AfD in Brandenburg als Anti-Establishment-Partei. Ihre Politik ist eine Mischung aus rechter Identitätspolitik, populistischen Lösungsangeboten, dem Schüren von Ängsten, Ressentiments und apokalyptischen Untergangsszenarien bei gleichzeitiger Verächtlichmachung der politischen Gegner bzw. des demokratischen Systems.“

<https://www.aktionsbueundnis-brandenburg.de/afd-nahe-stiftungen/>

<https://www.aktionsbueundnis-brandenburg.de/10-fakten-ueber-die-afd/>

Auszüge: „Weil die Alternative für Deutschland (AfD) vor allem mit Parolen gegen Geflüchtete, Muslime und Schwule auffallen will, bemerkt kaum jemand, wofür die Partei sonst eintritt. Oder wussten Sie, dass die AfD für Atomkraft ist und Alleinerziehende abnormal findet? Die AfD 1. ... gefährdet die Existenz der Bauern. (...) 2. ... leugnet den Klimawandel. (...) 3. ... will behinderte Kinder ausgrenzen. (...) 4. ... schürt Ängste vor Deutschen. (...) 5. ... will die Grenze nach Polen abriegeln. (...) 6. ... will Frauen bevormunden. (...) 7. ... hetzt gegen unsere Fußballnationalmannschaft. (...) 8. ... hat keine Ahnung von Rentenpolitik. (...) 9. ... hat wohl aus Fukushima nichts gelernt. (...) 10. ... will Steuergeschenke an Superreiche verteilen. (...)“.

<sup>201</sup> Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. Iwers) (Fn. 18), S. 13, 82 f.

terstützen.<sup>202</sup> Die Ausgestaltung der Förderung hat trotz der Verschiedenheit des Vereins als Adressat des Bescheides einerseits, des Aktionsbündnisses als endgültiger Nutznießer der Förderung andererseits, zu gewährleisten, dass eine zweckwidrige Verwendung in der in Rede stehenden Art wirksam unterbunden wird. Dem PBD ist nicht bekannt, ob und inwieweit der Fördermittelgeber in der jüngeren Vergangenheit auf den Zuwendungsempfänger entsprechend eingewirkt hat; Zuwendungsbescheide enthalten aber offenbar weiterhin keine Nebenbestimmungen<sup>203</sup>.

Eine Pflicht des Landes, die Förderung einzustellen, sollte sich (erst) dann ergeben, wenn die dargestellte konditionierte Ausgestaltung der Zuwendung von vornherein absehbar ungeeignet erscheint oder aber sich jedenfalls später als ungeeignet erweist, die hiermit verbundene Zielstellung zu erreichen.<sup>204</sup>

Ob eine Rückforderung der Fördermittel in Betracht kommt, <sup>205</sup> hängt zuvörderst von der derzeitigen Ausgestaltung der Förderung (Zuwendungsbescheid) ab, die dem PBD nicht bekannt ist. Ob aufgrund der öffentlichen Diskussion über die Förderung davon auszugehen wäre, dass den Fördermittelempfängern hätte bewusst sein müssen, dass gegen politische Parteien gerichtete Aktionen mit dem Zuwendungszweck der Sache nach nicht vereinbar sind, so dass nunmehr eine immanente Begrenzung des Zuwendungszweckes auch ohne eine explizite Festlegung im Zuwendungsbescheid anzunehmen sein könnte,

---

<sup>202</sup> Die Landesregierung, LT-Drs. 6/9860, S. 2, geht davon aus, dass ein Fördermittelbescheid (schon dann) mit einer Nebenbestimmung nach § 36 VwVfG zu versehen ist, wenn es aufgrund einer „Anfangsvermutung“ erforderlich sei, die Einhaltung des Neutralitätsgebots zur Auflage zu machen.

<sup>203</sup> LT-Drs. 6/10934, S. 4; LT-Drs. 6/10931, S. 4.

<sup>204</sup> Die Landesregierung, LT-Drs. 6/9860, S. 2, geht davon aus, dass eine Zuwendung zu versagen ist, wenn im Rahmen des Antragsverfahrens bereits „eindeutig absehbar“ sei, dass die Zuwendung nicht gemäß dem Neutralitätsgebot verwendet werde.

Der Wissenschaftliche Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin, Gutachten vom 12. Juli 2018 (Fn. 167), S. 13, führt hierzu wie folgt aus: „In Betracht zu ziehen ist hierbei eine Ermessensreduzierung, wenn eine Organisation gegen eine politische Partei und ihre Mitglieder Straftaten von einigem Gewicht begangen hat oder wenn sie Personen, die ihr als entsprechende Straftäter bekannt sind, dauerhaft unterstützt. Die Förderung einer solchen Organisation dürfte nicht mit dem Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 3 GG vereinbar sein. Auch wenn ein Zuwendungsempfänger permanent seine Pflichten aus dem Zuwendungsverhältnis verletzt, etwa indem er ständig Auflagen missachtet oder sich weigert, bei erforderlichen Kontrollmaßnahmen der Bewilligungsbehörde mitzuwirken, liegt eine Ermessensreduzierung im Hinblick auf die Entscheidung gegen eine Weiterförderung nahe.“

<sup>205</sup> Zur Frage der Ermessensbetätigung in derartigen Fällen und der Folgen eines Verstoßes gegen Auflagen, die auf eine Wahrung des Neutralitätsgebots zielen, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin, Gutachten vom 12. Juli 2018 (Fn. 167), S. 12 f.

was prinzipiell möglich erscheint,<sup>206</sup> kann nur durch eine Betrachtung des Einzelfalls geklärt werden.

**b) Zusammenwirken mit „linksradikalen oder linksextremistischen“ Vereinigungen (zu Frage 13)**

Wie bereits dargestellt (siehe oben II. 4.), ist Art. 7a LV zwar nicht ausschließlich staatsgerichtet, sondern dient auch der Stärkung und Einbindung gesellschaftlicher Kräfte in den Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Die Verfassungsnorm bindet aber die privaten Dritten nicht, wie die Grundrechte den Staat, in ihrer Betätigung (dies gilt auch für Art. 7a Hs. 1 LV). Ebenso wenig, wie in der parteipolitischen Tätigkeit privater Dritter ein Verstoß gegen das Neutralitätsgebot liegt (siehe oben 2. a), stellt eine (etwaige)<sup>207</sup> Kooperation privater Dritter mit linksradikalen oder -extremistischen Vereinigungen einen Verstoß gegen Art. 7a LV dar. Daran ändert sich aus den oben (2. a) dargelegten Gründen auch durch eine staatliche Förderung der privaten Dritten nichts.<sup>208</sup>

**c) Steht eine Förderung einer Beschaffung entgegen? (zu Frage 4)**

Die Frage, ob eine staatliche Fördermaßnahme eine anschließende staatliche Beschaffung bei dem Zuwendungsempfänger ausschließt, wird, soweit ersichtlich, weder in der Rechtsprechung noch in der juristischen Literatur behandelt. Der Landesregierung nach vergibt das Land auch keine Dienstleistungsaufträge an die RAA,<sup>209</sup> und eigenen Angaben

---

<sup>206</sup> Vgl. Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 18), S. 83; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. Januar 2017 (Bearb. *Platter*) „Staatliche Förderung von Maßnahmen der politischen Bildung durch freie Träger – Maßgaben des Haushalts-, Verwaltungs- und Verfassungsrechts“, S. 34 f. In etwas anderem, grundrechtlichen Zusammenhang nimmt der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages, Gutachten vom 22. September 2015 (Fn. 49), S. 7 f., an, da nur Projekte gefördert werden dürften, die die Gewähr für eine sachliche und ausgewogene Auseinandersetzung mit den bekämpften, gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichteten Auffassungen böten, sei dies „gewissermaßen der verfassungsrechtlich vorgegebene Förderzweck“.

<sup>207</sup> Ob eine solche tatsächlich existiert, ist dem PBD nicht bekannt.

<sup>208</sup> Dass sich eine (auch mittelbar erfolgende) Förderung extremistischer Vereinigungen verbietet, muss nicht weiter ausgeführt werden; hierzu Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 22. September 2015 (Fn. 49), S. 8; vgl. auch BFH, Urt. vom 14. März 2018, Az. V R 36/16, juris, zur Aberkennung der Gemeinnützigkeit bei Einstufung eines Vereins als extremistisch (§ 51 Abs. 3 Abgabenordnung).

<sup>209</sup> LT-Drs. 6/10828, S. 3.

nach werden die Leistungen der Mobilen Beratungsteams kostenfrei angeboten,<sup>210</sup> sodass sich das Problem auch in der hier interessierenden Praxis nicht stellen dürfte.

Bekanntlich steht es der öffentlichen Hand prinzipiell frei, Sach- und Dienstleistungen am Markt zu beschaffen. Sie ist hierbei allerdings an den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gebunden,<sup>211</sup> dem der für den verfolgten Zweck getätigte Einsatz der Mittel zu genügen hat. Auch eine Förderung erfolgt zu einem bestimmten Zweck (§ 23 Landeshaushaltsordnung – LHO),<sup>212</sup> und auch diesbezüglich greift der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes der Fördermittel<sup>213</sup>. Ist aber zur Erreichung eines bestimmten Zweckes – etwa der Erbringung bestimmter Beratungsleistungen gegenüber Dritten – eine Förderung ausgereicht worden, würde eine nachfolgende Beschaffung der geförderten Leistung bereits nicht mehr dem Wirtschaftlichkeitsgebot entsprechen, soweit die Erbringung derselben Leistung (die Zweckerfüllung) bereits durch die Förderung finanziert ist.

Dementsprechend wird in der Rechtsprechung etwa davon ausgegangen, eine Zuwendung habe zu unterbleiben, wenn dem Antragsteller eigene oder fremde Mittel für den Subventionszweck zur Verfügung stehen (Subsidiaritätsgrundsatz),<sup>214</sup> und im Rahmen der Förderung wird eine Doppelfinanzierung grundsätzlich ausgeschlossen<sup>215</sup>. Bei einem Zusammentreffen von institutioneller und Projektförderung wird gefordert (und entspricht es der Praxis gemeinsamer Förderungen des Bundes und der Länder), dass die vorhandene personelle und sächliche Infrastruktur, die bereits institutionell gefördert wird, vom Zuwendungsempfänger als sein Beitrag in das Projekt einzubringen ist, um zu verhindern, dass die Infrastruktur nochmals als Ausgaben bei der Projektförderung geltend gemacht und somit doppelt finanziert wird.<sup>216</sup>

---

<sup>210</sup> Quelle: Homepage demos; die Homepage findet sich hier:

<https://www.gemeinwesenberatung-demos.de/UnserAngebot/tabid/914/Default.aspx>

<sup>211</sup> *Siekmann*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 114 Rn. 14; *Gröpl*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 7 Rn. 10, 15, m.w.N.

<sup>212</sup> *Rossi*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 23 Rn. 28.

<sup>213</sup> *Rossi* (Fn. 212), § 7 Rn. 31 f.

<sup>214</sup> VG Dresden, Urt. vom 18. Febr. 2012, Az. 2 K 1886/10, juris, Rn. 23; *Rossi* (Fn. 212), § 23 Rn. 33.

<sup>215</sup> VG Trier, Urt. vom 25. Nov. 2015, Az. 5 K 1983/15.TR, juris, Rn. 28.

<sup>216</sup> *Dittrich*, BHO, Bd. 2, § 23 BHO, Rn. 7.4.; vgl. auch *Hugo/Sandfort*, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Dez. 2018, Bd. 1, § 23 BHO Rn. 40.



## **V. Zusammenfassende Beantwortung der Fragen**

### **1. Frage 1 (Gesetzliche Grundlage)**

Das Handlungskonzept „Tolerantes Brandenburg“, das in Reaktion auf eine Welle rechts-extremistischer Gewalttaten entstand, soll vermittels einer Verknüpfung hiergegen gerichteter originär staatlicher Maßnahmen mit einer breit angelegten Unterstützung bürger-schaftlichen Engagements dazu dienen, die durch Rechtsextremismus, Gewalt und Frem-denfeindlichkeit entstehende fundamentale Gefährdung der freiheitlich-demokratischen Grundwerte des brandenburgischen Gemeinwesens abzuwehren und demokratische Strukturen zu stärken. Hiermit ist es der staatsleitenden Tätigkeit der Landesregierung (politische Führung, Zusammenhalt der Gesellschaft im Sinne des demokratischen Grund-konsenses, Öffentlichkeitsarbeit) zuzurechnen. Die Landesregierung kann sich damit auf eine ihr verfassungsunmittelbar zugewiesene Kompetenz stützen. Ein Vorbehalt zugun-sten des Gesetzgebers mit der Folge, dass das Handlungskonzept selbst einer gesetzli-chen Grundlage bedürfte, besteht demgegenüber nicht; insbesondere besteht kein Vorbe-halt des Gesetzes wegen Grundrechtswesentlichkeit, da das Handlungskonzept Grund-rechtseingriffe ebensowenig legitimiert wie Eingriffe in das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit.

### **2. Frage 2 (Einbeziehung privater Dritter)**

Der Landesregierung ist es nicht verwehrt, neben der Entfaltung eigener, auf die Errei-chung der Ziele des Handlungskonzeptes gerichteter Aktivitäten private Dritte planmäßig und strukturell einzubeziehen, mit diesen zusammenzuarbeiten und sie (finanziell und or-ganisatorisch) zu fördern. Dem stehen weder die staatliche Gemeinwohlverpflichtung oder eine (vermeintliche) Pflicht des Landes, ihm prinzipiell obliegende (Staats-)Aufgaben aus-schließlich selbst, mit eigenen Kräften wahrzunehmen, noch das Demokratieprinzip ent-gegen. Auch Art. 7a LV verpflichtet zwar (primär) zu staatlichem Handeln, darüber hinaus ist es aber gerade Ziel der Bestimmung, die gesellschaftlichen Kräfte darin zu bestärken, rassistischen und fremdenfeindlichen Bestrebungen entgegenzutreten.

### **3. Frage 3 (Geschäftsstelle)**

Die Gründung und Betätigung des „Vereins gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Frem-denfeindlichkeit e.V.“ erfolgt auf Grundlage des Privatrechts, nicht dagegen durch Be-schluss der Landesregierung. Den einzelnen Ministerien steht es im Übrigen aufgrund ih-

rer Organisationsgewalt zu, eine Organisationseinheit innerhalb des Hauses mit bestimmten Aufgaben zu betrauen oder von diesen wieder zu entbinden.

#### **4. Fragen 4 bis 13 (Neutralitätsgebot und staatliche Förderung)**

##### **a) Neutralitätsgebot und Art. 7a LV**

Das staatsgerichtete Gebot parteipolitischer Neutralität verbietet eine parteiübergreifende, werbende, zugunsten oder zulasten einer politischen Partei wirkende Einflussnahme auf den öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess und damit auf den Wettbewerb der politischen Parteien untereinander. Dies gilt in Sonderheit für eine Auseinandersetzung gleich welcher Art mit den von einer Partei verfolgten Zielen und den von ihr vertretenen Inhalten und Positionen. Auch die staatliche Förderung privater Dritter darf den damit vorgezeichneten Boden parteipolitischer Neutralität nicht verlassen, es ist ihr versagt, die hierdurch vorgegebenen Grenzen (zulässiger Öffentlichkeitsarbeit oder des Eintretens im Sinne des Prinzips der streitbaren Demokratie) zu dehnen, und sie darf daher im Ergebnis weder darauf gerichtet sein, das Gebot parteipolitischer Neutralität durch eine Förderung in ihrem Sinne parteipolitisch agierender Dritter auszuhebeln, noch darf sie es hinnehmen, dass Fördermittel zu diesem Zweck eingesetzt werden. Art. 7a LV schränkt das Neutralitätsgebot in keiner Weise ein, sondern soll Maßnahmen zusätzliche Legitimität verleihen, die sich gegen verfassungsfeindliche Aktivitäten richten.

##### **b) Konzentration des Handlungskonzepts auf den Rechtsextremismus**

Ob Art. 7a LV überhaupt Gefahrenlagen erfasst, die anders als durch die Verbreitung rassistischen und fremdenfeindlichen Gedankenguts entstehen, kann dahinstehen, weil die Norm dem Staat einen weiten Gestaltungsspielraum gewährt und nicht gebietet, dem Handlungskonzept entsprechende Konzepte auch gegen strukturell vergleichbare Gefahren aufzustellen, sei es, weil diese Gefahren als weniger dringlich eingeschätzt werden, sei es, weil ihnen mit anderen Maßnahmen begegnet werden soll.

##### **c) Personale Reichweite des Neutralitätsgebots**

Die privat verfassten Mitglieder des Beratungsnetzwerkes sind nicht deshalb an das Neutralitätsgebot gebunden, weil sie staatliche Förderung erhalten. Daher scheidet die Annahme entsprechender Verstöße gegen dieses Gebot von vornherein aus.

Anderes gilt insoweit, als auch öffentliche Stellen Mitglieder in Organisationen (Aktionsbündnis) sind, die das Beratungsnetzwerk tragen. Diese Mitglieder (Integrationsbeauftragte des Landes, Kammern, kommunale Spitzenverbände) sind prinzipiell an das (parteipolitische) Neutralitätsgebot gebunden. Parteipolitisch nicht neutrale Maßnahmen müssen sie sich zurechnen lassen. Eine Rechtfertigung nach Art. 7a LV kommt nicht in Betracht.

#### **d) Voraussetzungen, Einstellung und Rückforderung der Förderung**

Der Parlamentarische Beratungsdienst (PBD) hat sich bereits eingehend mit der Frage der rechtlichen Voraussetzungen und Grenzen der in Rede stehenden Förderung auseinandergesetzt.<sup>217</sup> Hiernach hat das Land eine parteipolitisch nicht neutrale Verwendung von Fördermitteln durch Dritte von vornherein zu unterbinden. Zuwendungen, die nicht zweckentsprechend verwendet werden, sind grundsätzlich zurückzufordern.

Der PBD hatte seinerzeit angenommen, die Verwendung von Fördermitteln für die Herstellung und Verwendung des Plakats „Bunt statt Grauland“ und der Broschüre „Die neue Partei am rechten Rand“ seien ohne Vorbild und damit für das Land nicht vorhersehbar (Ausnahmecharakter) und nicht von ihm zu verantworten gewesen. Auch sei der Förderzweck nicht derart bestimmt gewesen, dass eine Rückforderung der Fördermittel in Betracht gekommen wäre.

Der PBD hatte jedoch deutlich gemacht, dass das Land gehalten sei, mit Fördermitteln finanziertes parteipolitisch relevantes Agieren der Zuwendungsempfänger für die Zukunft auszuschließen. Insbesondere war auf die Möglichkeit einer Konditionierung der Zuwendungsbescheide durch Nebenbestimmungen hingewiesen worden. Dies ist offenbar nicht erfolgt. Vielmehr bewirbt das Aktionsbündnis das Plakat und die Broschüre auf seiner Homepage weiterhin bzw. stellt es diese zur Verfügung; und darüber hinaus bietet es (neu) dort verschiedene weitere Beiträge an, die sich ablehnend-kritisch und warnend gezielt mit der AfD befassen.

Eine Pflicht des Landes, die Förderung einzustellen, sollte sich (erst) dann ergeben, wenn die dargestellte konditionierte Ausgestaltung der Zuwendung von vornherein absehbar

---

<sup>217</sup> Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. *Iwers*), „Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit“.

ungeeignet erscheint oder aber sich jedenfalls später als ungeeignet erweist, die hiermit verbundene Zielstellung zu erreichen.

Ob eine Rückforderung der Fördermittel in Betracht kommt, hängt zuvörderst von der Ausgestaltung der Förderung (Zuwendungsbescheid) ab, die dem PBD nicht bekannt ist.

#### **e) Förderung und Beschaffung; Wirkung des Art. 7a LV für private Dritte**

Eine staatliche Förderung steht der entgeltlichen staatlichen Beschaffung einer Dienstleistung nach Maßgabe des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit prinzipiell entgegen, soweit diese Dienstleistung bereits durch die Förderung finanziert ist.

Private Dritte werden durch eine staatliche Förderung nicht an Art. 7a LV gebunden, auch nicht hinsichtlich ihrer Kontakte zu weiteren privaten Organisationen.